

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitety naukowy

Francesco Adornato, Paweł Czechowski, Alberto Germanò,
Giuseppe Giuffrida, Alina Jurcewicz, Małgorzata Korzycka-Iwanow,
Elżbieta Kremer, Teresa Kurowska, Aleksander Lichorowicz,
Aleksander Oleszko, Stanisław Prutis, Krystyna Stefańska,
Andrzej Stelmachowski, Elżbieta Tomkiewicz,
Zygmunt Truskiewicz, Błażej Wierzbowski, Andrzej Zieliński

Recenzenci

Roman Budzinowski, Aleksander Oleszko, Stanisław Prutis,
Feliks Zedler, Andrzej Zieliński

Redakcja naukowa

ROMAN BUDZINOWSKI

Adres Redakcji

ul. Święty Marcin 90
Coll. Iuridicum UAM, pokój 319
61-809 Poznań
e-mail: ppr@amu.edu.pl

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (3)
2008



POZNAŃ 2008

Wydanie publikacji dofinansowane
przez Izbę Notarialną w Poznaniu

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Agnieszka Szymecka, Ilaria Trapè

Opracowanie redakcyjne
Ireneusz Jankowski

Korekta
Anna Baziór

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Redaktor techniczny
Elżbieta Rygielska

ISBN 978-83-232187-6-0
ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
UL. FELIKSA NOWOWIEJSKIEGO 55, 61-734 POZNAŃ
<http://press.amu.edu.pl> e-mail: press@amu.edu.pl
Nakład 250 egz. Ark. wyd. 23,25 Ark. druk. 20,875
Druk i oprawa: SOWA sp. zoo Warszawa, ul. Hrubieszowska 6a

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Teoria prawa rolnego

- ROMAN BUDZINOWSKI (UAM Poznań)
Zagadnienie kodyfikacji prawa rolnego 13

Studia i materiały z badań

- ALEKSANDER LICHOROWICZ (Uniwersytet Jagielloński, Kraków)
Kwestia zgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu Agencji Nieruchomości Rolnych 29
- ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań)
W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych 53
- JERZY BIELUK (Uniwersytet w Białymstoku),
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (Uniwersytet Śląski, Katowice)
Przeniesienie posiadania gruntów rolnych w wyniku spadkobrania a prawo do płatności 77
- ANNA KAPAŁA (Uniwersytet w Maceracie, Włochy)
Prawne pojęcie agroturystyki 99
- BEATA JEŻYŃSKA (UMCS Lublin)
Z problematyki prawnej rejestrów związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej 117
- PAMELA LATTANZI (Uniwersytet w Maceracie, Włochy)
Zakres autonomii państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i etykietowania 131

Nowości prawa wspólnotowego

SEBASTIAN BALCERAK (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa)	
<i>Reforma wspólnej organizacji rynku wina</i>	147
IZALEBA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań)	
<i>Nowe przepisy w zakresie organizacji wspólnotowego rynku rolnego</i> ...	175

Prawo rolne za granicą

GIUSEPPE GIUFFRIDA (Uniwersytet w Messynie, Włochy)	
<i>Ewolucja kontraktu rolnego</i>	189
AGNIESZKA SZYMECKA (Uniwersytet w Maceracie, Włochy)	
<i>Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (II)</i>	199

Prawo rolne w praktyce

ŁUKASZ BOBEŁ (UAM Poznań)	
<i>Zbycie gospodarstwa a przejście kwoty mlecznej w świetle prawa polskiego</i>	225
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań)	
<i>Stan nietrzeźwości uszkodowanego a prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej</i>	
ANDRZEJ ZIELIŃSKI (UAM Poznań)	239
<i>Ekonomiczne wsparcie rozwoju rolnictwa ze środków unijnych w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w 2007 r.</i>	259
WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI (UAM Poznań)	
<i>Zarządca w egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem oraz w egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego</i>	275

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA**Recenzje i noty bibliograficzne**

Alberto Germanò, <i>Corso di diritto agroalimentare</i> , Torino 2007 (rec. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	293
<i>Regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali, Atti del Convegno, Udine, 24-25 novembre 2006</i> , A cura di Mariarita D'Addezio e Alberto Germanò, Milano 2007 (rec. KAROLINA RÓSZCZKA)	295

Przegląd czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht“ (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI)	298
„Revue de Droit Rural” (opr. KINGA MALINOWSKA)	300
„Rivista di Diritto Agrario”(opr. KAROLINA RÓSZCZKA)	304

Polska bibliografia prawnorolna za 2007 r. (opr. DOROTA ŁOBOS- -KOTOWSKA, MAREK STAŃKO)	306
---	-----

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA**Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości**

Wyrok ETS z 24 maja 2007 r. w sprawie C-45/05, <i>Maatschap Schonewil- le-Prins przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwali- teit</i> (opr. SEBASTIAN BALCERAK)	313
---	-----

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego

Głosa Elżbiety Kremer do uchwały Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06	317
---	-----

Tezy orzeczeń w sprawach rolnych

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych (opr. DOROTA ŁOBOS-KO- TOWSKA, MAREK STAŃKO)	322
--	-----

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Przegląd Wspólnej Polityki Rolnej (opr. SEBASTIAN BALCERAK)	329
---	-----

CONTENTS

I. PAPERS

From the theory of agricultural law

- ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University, Poznań)
The question of codification of agricultural law 13

Research and studies

- ALEKSANDER LICHOROWICZ (Jagiellonian University, Kraków)
*A question of compliance with the Constitution of the statutory rights
of the Agricultural Property Agency to re-purchase property* 29
- ANETA SUCHOŃ (Poznań University of Life Science)
A new model of agricultural land lease 53
- JERZY BIELUK (University of Białystok),
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (Silesian University, Katowice)
*Transfer of agricultural land in case of inheritance and the right to
area payment* 77
- ANNA KAPAŁA (University of Macerata, Italy)
Legal concept of farm tourism 99
- BEATA JEŻYŃSKA (Maria Curie-Skłodowska University, Lublin)
*Registers and the implementation of Common Agricultural Policy –
legal issues* 117
- PAMELA LATTANZI (University of Macerata, Italy)
*The scope of autonomy of EU Member States with regard to food
safety and labelling* (University of Macerata, Italy) 131

New developments in Community law

SEBASTIAN BALCERAK (Office of the Committee for European Integration, Warszawa)	
<i>Reform of the European wine sector</i>	147
IZALEBA LIPIŃSKA (Poznań University of Life Science)	
<i>New regulation on common organisation of agricultural markets</i>	175

Agricultural law abroad

GIUSEPPE GIUFFRIDA (University of Messina, Italy)	
<i>Evolution of an agricultural contract</i>	189
AGNIESZKA SZYMECKA (University of Macerata, Italy)	
<i>Agricultural enterprise in the Italian legal system (II)</i>	199

Agricultural law in practice

ŁUKASZ BOBEL (UAM Poznań)	
<i>Disposal of a holding and transfer of the milk quota under Polish law</i>	225
DAMIAN PUŚLECKI (Poznań University of Life Science)	
<i>Insobriety of the injured party and a right to one-off indemnity for an agricultural accident</i>	239
ANDRZEJ ZIELIŃSKI (UAM Poznań)	
<i>Economic support for agriculture development financed with EU funds in the 2007 jurisdiction of the Regional Administrative Court in Poznań</i>	259
WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI (UAM Poznań)	
<i>Administrator in enforcement proceedings carried out by way of enfor- ced receivership and by way of a sale of an agricultural holding</i>	275

II. LITERATURE REVIEW	293
III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	313
IV. REPORTS AND NOTICES	329

INDICE

I. ARTICOLI

Diritto agrario: aspetti generali

- ROMAN BUDZINOWSKI (Università di Poznań, Polonia)
La questione della codificazione del diritto agrario 13

Studi e ricerche

- ALEKSANDER LICHOROWICZ (Università di Kraków, Polonia)
*La conformità alla Costituzione Polacca del diritto di acquisto spettante
all'Agenzia di Immobili Agricoli* 29
- ANETA SUCHOŃ (Università delle Scienze Ambientali, Poznań, Polonia)
Sul nuovo modello di affitto dei fondi rustici 53
- JERZY BIELUK (Università di Białystok, Polonia)
- DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (Università di Katowice, Polonia)
*Il trasferimento del godimento dei fondi rustici a seguito di successione
e il titolo all'aiuto* 77
- ANNA KAPAŁA (Università di Macerata, Italia)
La nozione giuridica di agriturismo 99
- BEATA JEŻYŃSKA (Università di Lublin, Polonia)
*La problematica dei registri legati all'attuazione della Politica Agricola
Comune* 117
- PAMELA LATTANZI (Università di Macerata, Italia)
*I residuali spazi di autonomia degli Stati membri in materia di sicurezza
alimentare ed etichettatura* 131

Novità del diritto comunitario

SEBASTIAN BALCERAK (Ufficio del Comitato per l'integrazione Europea, Warszawa)	
<i>La riforma dell'organizzazione comune di mercato del vino</i>	147
IZABELA LIPIŃSKA (Università delle Scienze Ambientali, Poznań, Polonia)	
<i>Le nuove norme in materia di organizzazioni comuni di mercato</i>	175

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

GIUSEPPE GIUFFRIDA (Università di Messina, Italia)	
<i>L'evoluzione del contratto agrario</i>	189
AGNIESZKA SZYMECKA (Università di Macerata, Italia)	
<i>L'impresa agricola nel sistema giuridico italiano (II)</i>	199

Diritto agrario: aspetti particolari

ŁUKASZ BOBEL (Università di Poznań, Polonia)	
<i>Il trasferimento dell'azienda agricola e il trasferimento delle quote latte nel diritto polacco</i>	225
DAMIAN PUŚLECKI (Università delle Scienze Ambientali, Poznań, Polonia)	
<i>Lo stato di ebrezza del danneggiato e il diritto al risarcimento per infortunio sul lavoro agricolo</i>	239
ANDRZEJ ZIELIŃSKI (Università di Poznań, Polonia)	
<i>Il sostegno economico allo sviluppo dell'agricoltura dalle risorse comu- nitarie, alla luce della giurisprudenza del Tribunale Amministrativo di Voivodato a Poznań nel 2007</i>	259
WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI (Università di Poznań, Polonia)	
<i>L'amministratore dell'esecuzione tramite gestione coatta dell'azienda agricola e dell'esecuzione tramite vendita dell'azienda agricola</i>	275

II. RASSEGNA DI LETTERATURA	293
--	-----

III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	313
--	-----

IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	329
---	-----

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

Zagadnienie kodyfikacji prawa rolnego

1. Myśl kodyfikacyjna towarzyszyła rozwojowi regulacji dotyczących rolnictwa od bardzo dawna, nawet jeszcze przed narodzinami prawa rolnego jako odrębnej dziedziny prawa. W kilku państwach europejskich, w tym także w Polsce, w różnym czasie, a więc na zróżnicowanych etapach rozwoju rolnictwa i prawa rolnego, podejmowane były próby opracowania projektu kodeksu rolnego. Tylko we Francji taka próba zakończyła się przyjęciem w 1955 r. kodeksu rolnego (*code rural*), choć akt ten – właśnie jako kodeks – wywołał wiele opinii krytycznych. Obecnie we Włoszech trwają prace nad projektem takiego kodeksu (*codice agricolo*). Zawsze uzasadnieniem działań zmierzających do kodyfikacji prawa dotyczącego rolnictwa były i są przede wszystkim względy praktyczne – dążenie do uporządkowania regulacji, ułatwienia ich stosowania, likwidacji sprzeczności itd. Kodyfikacja wszakże uważana jest za najwyższą formę usystematyzowania całości regulacji dotyczącej jakiejś dziedziny stosunków społecznych¹.

Kodyfikacja stanowi niewątpliwie jedno z ciekawszych zagadnień prawa rolnego, zarówno tego tradycyjnego, jak i nowoczesnego². Jest ona istotna nie tylko z punktu widzenia refleksji teoretycznej, ale także – jak widać – dla bieżącej praktyki legislacyjnej. Dlatego nie można stanowczo

¹ Tak A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 293.

² Por. A. Sánchez Hernández, *El derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva*, „Derecho Agrario y Alimentario” 2000, nr 37, s. 25.

twierdzić, że zagadnienie to należy do przeszłości³, a więc nie ma ono znaczenia na współczesnym etapie rozwoju legislacji rolnej. Zdawać sobie należy sprawę z tego, że u podstaw takiego sądu nie leży wyłącznie ocena obecnego stanu ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa, lecz również świadomość wymogów, jakim powinien odpowiadać akt prawny w postaci kodeksu. Wymogi te ulegają pewnej liberalizacji w porównaniu z „tradycyjnym” rozumieniem kodeksu; aprobatę przynajmniej niektórych przedstawicieli doktryny zachodnioeuropejskiej zyskuje koncepcja tego aktu jako usystematyzowanego, choć wcale nie wyczerpującego zbioru regulacji dotyczących rolnictwa⁴.

W polskiej literaturze zagadnienie kodyfikacji prawa rolnego nie było szerzej poruszane⁵, mimo prowadzonych w przeszłości prac zmierzających do wydania kodeksu rolnego. Ten brak zainteresowania doktryny można wprawdzie łatwo wytłumaczyć, ale nie eliminuje wrażenia pewnej luki, zwłaszcza że istnieją prace, nawet w postaci monografii, poświęcone kodyfikacji innych, dotychczas nieujętych w ramy kodeksu dziedzin prawa⁶. Znacznie bardziej rozbudowana jest w tej materii doktryna zachodnioeuropejska, szczególnie francuska i włoska⁷. Podejmuje ona różne kwestie kodyfikacji prawa rolnego, zarówno w płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej, jak i teoretycznej. Te ostatnie łączą się zwłaszcza z wyodrębnieniem prawa rolnego, jego autonomią.

W tym miejscu z bogatej problematyki kodyfikacji prawa rolnego zostanie zaprezentowany tylko jeden wątek. Chodzi o pokazanie prób kodyfikacji lub ich efektów w postaci projektów czy nawet ostatecznych aktów (kodeksów) na tle rozwoju ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa, osa-

³ W tym duchu A. Carrozza, *La codificazione in agricoltura*, „Rivista di Diritto Agrario” 1997, nr 1, s. 15; por. też M. Tamponi, *Diritto agrario e »codificazione«*, „Rivista di Diritto Agrario” 1997, nr 4, s. 414.

⁴ Por. M. Tamponi, op. cit., s. 724; A. Sánchez Hernández, op. cit., s. 26.

⁵ Zob. zwłaszcza J. Paliwoda, *Problem usytuowania prawa rolnego w systemie polskiego prawa oraz kodyfikacji prawa rolnego*, „Nowe Prawo” 1973, nr 1, s. 59 i n. Autor ze zrozumiałych względów skoncentrował rozważania na problematyce wyboru koncepcji porządkowania ustawodawstwa rolnego w pierwszych latach siedemdziesiątych. Zob. też R. Budzinowski, *Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. II, 2001, s. 27 i n.

⁶ Zob. np. A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea a rzeczywistość*, Warszawa 1998; C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Ossolineum, Wrocław 1982.

⁷ Zob. np. A. Carrozza, op. cit.; M. Tamponi, op. cit.; P. Cheverry, *L'évolution du Code Rural*, „Revue de Droit Rural” 1990, nr 186, s. 425 i n.; F. Cerrillo Quilez, *La codificación del Derecho agrario*, „Revista de Derecho Privado” 1952, Noviembre, s. 914 i n. Zagadnienie kodyfikacji prawa rolnego było często poruszane przy okazji innych rozważań (o czym dalej).

dzenie ich w realiach społeczno-gospodarczych, z uwzględnieniem rozwoju innych dziedzin prawa, a zwłaszcza prawa cywilnego. Natomiast niektóre aspekty teoretyczne kodyfikacji prawa rolnego, związane z wyodrębnieniem czy autonomią tej dziedziny prawa, będą jedynie zaznaczone.

2. Szczegółową prezentację wypadu rozpocząć od Francji, gdyż tu najwcześniej podjęto próbę „kodyfikacji prawa dla wsi”, a także, choć półtora wieku później, został wydany pierwszy i – jak dotąd jedyny w Europie – kodeks rolny.

Konstytuanta, znosząc w sierpniu 1789 r. prawa feudalne, bardzo szybko doprowadziła do podjęcia prac nad kodeksem rolnym. Nowe prawo miało unowocześnić i zweryfikować zwyczaje lokalne, a także stworzyć prawne instrumenty dla zachowania porządku na wsi i przyczynić się do szerzenia oświaty wśród jej mieszkańców. Projekt takiego kodeksu, inspirowany w sposób znaczący przez fizjokratów, został przedłożony w 1790 r., ale nie uzyskał akceptacji. W dyskusji została nawet podważona sama idea istnienia specjalnego prawa dla wsi. Kodyfikatorzy, jak się ocenia, z jednej strony nie docenili znaczenia tradycji, z drugiej zaś – poprzez zbytnią afirmację dla prawa własności – nie dostrzegli interesu drobnego chłopstwa⁸. Wszelako niezaprzeczalnym osiągnięciem tego projektu było zerwanie ze stosunkami feudalnymi i powrót do prawa własności w ujęciu prawa rzymskiego⁹.

Kolejne próby kodyfikacji prawa rolnego zostały podjęte w pierwszej połowie XIX w. W okresie konsulatu, realizując wielkie dzieło kodyfikacji, powrócono do idei kodeksu rolnego. Wydanie w 1804 r. Kodeksu Napoleona nie ułatwiło prac powołanego w 1801 r. komitetu redakcyjnego, kodeks ten bowiem normował zagadnienia istotne z punktu widzenia kodeksu rolnego i w ten sposób sam stał się „kodeksem chłopów”. Natomiast kodeks karny z 1810 r., regulując kwestie z zakresu policji wiejskiej, uszczuplił o te unormowania przedmiot przyszłego kodeksu rolnego. W ten sposób zakres regulacji zamierzonego kodeksu został znacznie

⁸ Jak pisze P. Cheverry, kodyfikatorzy zgrzeszyli nadmiarem ambicji i brakiem realizmu, a francuska wieś z tego okresu nie była gotowa do przyjęcia projektu, który „wywracałby do góry nogami całą organizację społeczności wiejskiej”; zob. P. Cheverry, op. cit., s. 426. O realizacji we Francji idei opracowania zbioru norm dotyczących rolnictwa zob. też E. Rook Basile, *Code rural*, w: „Digesto Delle Discipline Privatistiche”, Sezione civile, vol. II, Torino 1998, s. 418 i n.

⁹ Tak A. Arcangeli, *Istituzioni di diritto agrario*, Parte generale, II edizione riveduta, Roma 1936, s. 70.

ograniczony, sprowadzał się do skodyfikowania zwyczajów lokalnych oraz do reglamentacji wykonywania praw zbiorowych, które były przeciwstawiane wykonywaniu prawa własności. Mimo to dzieło skodyfikowania prawa dla wsi było nadal uważane za śmiałe, jednakże opracowane w pierwszej połowie XIX w. projekty nie zyskały akceptacji, a same prace zostały zaniechane¹⁰.

Do idei zbudowania kodeksu rolnego powrócono za czasów II Cesarstwa. Już w 1858 r. Senat określił treść proponowanego aktu, wychodząc z założenia, że taki kodeks nie powinien być ani „kodeksem podręcznym gospodarza” (jak projekt z 1814 r. stanowiący zbiór różnych unormowań dotyczących rolnictwa i wsi), ani też zbiorem ustaw szczególnych. Prace te zostały jednak zaniechane w 1870 r. Kolejne wznowienie realizacji idei kodyfikacji prawa rolnego przypadło na lata 1881-1902, jednakże – mimo zaawansowania działań – i te prace zostały przerwane, tym razem na okres prawie pięćdziesięciu lat. Zwyciężyło przekonanie, że kodyfikacja nie jest uzasadniona w sytuacji, gdy wprowadza się ustawodawstwo w celu likwidacji kryzysu na wsi, wynikającego z niedostosowania rolnictwa do nowych warunków gospodarczych¹¹.

W pierwszej połowie XX w. prace kodyfikacyjne nie były podejmowane, ale idea kodeksu rolnego przetrwała. W tym okresie narosło ustawodawstwo dotyczące rolnictwa, oderwane od zasad liberalnych, mające już charakter szczególny, a więc również bardziej autonomiczne. Pojawiła się potrzeba uporządkowania, usystematyzowania rozbudowanego już ustawodawstwa w tej dziedzinie. Legła ona u podstaw wydania kodeksu rolnego z 1955 r. Akt ten, w wersji oryginalnej, odzwierciedlał stan ustawodawstwa rolnego z okresu, w którym był przygotowany. Z czasem okazało się, że zakres jego regulacji jest zbyt wąski, że poza jego ramami pozostaje wiele aktów prawnych dotyczących rolnictwa. Uzasadniało to z kolei potrzebę gruntownej przebudowy kodeksu, likwidacji luk, niejasności, poprawienia redakcji, co też zostało przeprowadzone.

Zaskakiwać może opinia, że omawiany akt prawny – już w momencie przyjęcia – był przestarzały, a jednocześnie przedwczesny¹². Wszakże kodeks ten powstał po bardzo długim okresie doświadczeń (licząc od pierwszej próby kodyfikacji z końca XVIII w.). Prawdą jest jednak, że wyprzedził on istotne zmiany ustawodawstwa, związane choćby z przyję-

¹⁰ P. Cheverry, op. cit., s. 26.

¹¹ Ibidem, s. 27. Co do prób kodyfikowania prawa rolnego we Francji zob. też J. Megret, *Droit agraire*, t. I, Paris 1975, s. 30 i n.

¹² Tak P. Cheverry, op. cit., s. 27.

ciem Konstytucji w 1958 r., objęciem rolnictwa wspólną polityką rolną i prawem wspólnotowym, czy wydaniem w 1960 r. pierwszej ustawy z zakresu ukierunkowania rolnictwa. Nie negując uzasadnienia dla jego opracowania, w literaturze wskazuje się na niezbyt wyraźnie zakreślone w nim granice między rolnictwem, przemysłem i usługami¹³. Podkreśla się, że nie jest to akt prawny odpowiadający powszechnemu rozumieniu „kodeksu” (jest to „pseuo-kodeks”, kodeks „fasadowy”), że nie ma on struktury właściwej dla tego aktu¹⁴. Warto jednak zauważyć, że obecny tekst francuskiego kodeksu rolnego znacznie odbiega od wersji z 1955 r., a możliwość jego uaktualniania czyni ten akt bardzo użytecznym. Nie dziwi więc, że mimo uprzednich krytycznych ocen doktryny twórcy projektu włoskiego kodeksu rolnego (o czym dalej) odwołują się do doświadczeń francuskich wskazując *code rural* jako wzór godny naśladowania.

Idea kodyfikacji prawa dotyczącego rolnictwa nie była obca ustawodawcy hiszpańskiemu. Wspomnieć należy o projekcie kodeksu rolnego zatytułowanym *Proyecto de Ley „Agraria o Código rural”* z pierwszej połowy XIX w.¹⁵ Warto też przywołać projekt kodeksu rolnego przedłożony Korteżom w 1879 r., z uwagi na jego uzasadnienie. Otóż jego autor wychodził z założenia, że wobec opracowania projektu kodeksu handlowego kodeks cywilny stanie się zbędny, a regulacji będą wymagały jedynie te kwestie, które dotyczą rolnictwa¹⁶. Wiele lat później, mimo że istniał już kodeks cywilny, uznano za konieczne opracowanie kodeksu rolnego. Świadczy o tym powołanie w 1924 r. specjalnej komisji do opracowania projektu takiego kodeksu. Chodziło o ujęcie całej legislacji rolnej w jednym akcie prawnym, w sposób uporządkowany i wyłączający sprzeczności¹⁷. Zadanie to okazało się zbyt trudne, mimo odejścia od tradycyjnego rozumienia kodeksu jako aktu prawnego. Hiszpania nie posiada skodyfikowanego prawa rolnego nawet na wzór francuskiego *code rural*. Uważa się, że „jądro” regulacji prawnorolnych zawarte jest w kodeksie cywilnym¹⁸.

¹³ Zob. M. P. Vorin, *Le code rural francais de 1955*, „Rivista di Diritto Agrario” 1956, nr 1, s. 129 i n., zwłaszcza s. 135 i n.

¹⁴ Zob. np. A. Carrozza, *La codificazione in agricoltura*, „Rivista di Diritto Agrario” 1997, nr 1, s. 22; idem, *Il programma scientifico del diritto agrario a quindici anni dal duemila*, „Rivista di Diritto Agrario” 1986, nr 1, s. 74. Autor pisał o prymitywnej redakcji tego kodeksu.

¹⁵ Zob. A. Sánchez Hernández, op. cit., przypis 142 na s. 37.

¹⁶ Projekt ten J. L. de Los Mosos, op. cit., s. 81, nazywa „dziwnym projektem kodeksu rolnego”.

¹⁷ Zob. A. Sánchez Hernández, op. cit., s. 25.

¹⁸ Tak J. M. Montolio Hernández, op. cit., s. 60.

Ciekawa jest historia idei kodyfikacji prawa rolnego we Włoszech. Jej początki sięgają połowy XIX w., aczkolwiek proponowany wtedy kodeks rolny miał raczej stanowić zbiór regulacji dotyczących rolnictwa¹⁹. Powrót do idei kodyfikacji nastąpił dopiero w pierwszej połowie dwudziestego wieku, a inspirację stanowiła tocząca się dyskusja co do wyodrębnienia prawa rolnego. Zarysowały się wówczas dwa stanowiska. W ramach pierwszego, aprobującego kodyfikację, widoczne było pewne zróżnicowanie poglądów. Niektórzy opowiadali się za opracowaniem kodeksu rolnego w powszechnie przyjętym znaczeniu słowa „kodeks”, jako aktu obejmującego całą materię rolną. Inni natomiast uważali, że taki akt, m.in. z powodu braku ogólnych zasad właściwych dla prawa rolnego, powinien obejmować tylko ustawodawstwo specjalne. Byli wreszcie i tacy, którzy uważali stworzenie takiego kodeksu za przedwczesne. Wśród zwolenników drugiego stanowiska, przeciwnego kodyfikacji, dominował pogląd, że regulacja dotycząca rolnictwa nie nadaje się do skodyfikowania.

Dla ówczesnych dyskusji charakterystyczne było stwierdzenie A. Arcangeli, przeciwnika – ze względów doktrynalnych – budowania kodeksu rolnego, który miałby obejmować część regulacji kodeksu cywilnego, będącego wszakże kodeksem ogólnego prawa prywatnego, mimo że z tego kodeksu tylko przepisy „ściśle rolne”, zresztą nieliczne, można by przenieść do przyszłego kodeksu rolnego. Jednakże i tak ograniczoną konstrukcję kodyfikacji prawa rolnego wspomniany Autor uważał za przedwczesną. Nie negując praktycznej potrzeby uporządkowania ustawodawstwa rolnego, twierdził on, że rolnicy mają swój „kodeks” zawarty w kodeksie cywilnym (z 1865 r.), że ułatwieniem stosowania prawa rolnego mogą być „prywatne” (autorskie) zbiory regulacji rolnych²⁰.

Pogląd, że sprawy rolne są w wystarczającym stopniu unormowane w kodeksie cywilnym, nabrał istotnego znaczenia dopiero na tle nowego włoskiego kodeksu cywilnego z 1942 r. i na ponad pół wieku wyeliminował powrót do realizacji idei kodyfikacji prawa rolnego. Kodeks ten uregulował podstawowe instytucje z zakresu prawa rolnego, i to w sposób bardzo nowoczesny, ujmując rolnictwo z dynamicznego punktu widzenia. Pozwalało to na stworzenie oryginalnej struktury naukowej prawa rolnego, wyraźne odróżnienie rolnictwa od handlu. Tym samym, jak pisał A. Carrozza, wspomniany akt zaspokoił ambicję uporządkowania prawa rolnego; unormowania rolne zawarte w tym kodeksie zyskały nawet nazwę „małe-

¹⁹ O realizacji idei kodyfikacji prawa rolnego we Włoszech przed uchwaleniem kodeksu cywilnego z 1942 r.; bliżej zob. A. Arcangeli, op. cit., s. 71 i n.

²⁰ A. Arcangeli, op. cit., s. 73-74.

go kodeksu rolnego” zamkniętego w kodeksie cywilnym²¹. Okazało się jednak z biegiem czasu, że wobec narastania regulacji dotyczącej rolnictwa poza kodeksem cywilnym, z „małego kodeksu rolnego” niewiele zostało, pozakodeksowa regulacja spraw rolnych stała się dominująca²².

Na tym tle pogląd zaliczający kodyfikację prawa rolnego do zagadnień przeszłości – i to dosyć odległej²³ – nie brzmiał już tak przekonująco. Włoski ustawodawca na początku obecnego wieku przeprowadził niezwykle istotne dla prawa rolnego zmiany legislacyjne (w tym także w zakresie kodeksu cywilnego), wyraźniej określił to, co „rolne”, ukierunkował rozwój rolnictwa uwzględniając postępującą globalizację gospodarki²⁴. Już po ogłoszeniu trzech dekretów z maja 2001 r., dotyczących „ukierunkowania i modernizacji” w sektorach rybołówstwa i gospodarki wodnej, leśnym i rolnym, L. Costato opowiedział się za potrzebą uporządkowania ustawodawstwa, za uproszczeniem i skodyfikowaniem prawa rolnego, by wyeliminować niepewność w stosowaniu prawa²⁵.

Tym razem opracowanie takiego kodeksu (*codice agricolo*) stało się zadaniem wynikającym z programu legislacyjnego kraju, przewidzianym w ustawie z 7 marca 2003 r. Proponowany akt miał zespalać regulacje objęte wyłączną kompetencją państwa, a jego przygotowanie zostało ostatecznie powierzone Instytutowi Prawa Rolnego Międzynarodowego i Porównawczego we Florencji²⁶. W wyznaczonym terminie trzech lat projekt został opracowany. Stanowi on zbiór norm obowiązujących („odnowionych”), odpowiednio usystematyzowanych i zredagowanych²⁷. Został tak

²¹ A. Carrozza, *La decodificazione del diritto agrario italiano*, w: *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001, s. 729; idem, *Lezioni di diritto agrario*, I. *Elementi di teoria generale*, Milano 1988, s. 92. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, kodeks cywilny stał się *magna carta* prawa rolnego; zob. M. Tamponi, op. cit., s. 718 (i podaną tam literaturę).

²² Zob. E. Casadei, *L'insegnamento del diritto agrario nell'Università*, „Rivista di Diritto Agrario” 1986, nr 1, s. 91; A. Carrozza, *La decodificazione...*, s. 729 i n.; M. Tamponi, *Il diritto agrario tra codice e mercato*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, nr 4, s. 722.

²³ Zob. A. Carrozza, *La codificazione...*, s. 15; por. też M. Tamponi, op. cit., s. 414.

²⁴ Zob. np. F. Adornato, *I decreti legislativi di «orientamento» in agricoltura e il sistema del diritto agrario tra globale e locale*, w: *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, red. B. Carpino, Roma 2002, s. 5 i n.; zob. też R. Budzinowski, *Nova definizione przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria”, t. III, 2002, s. 92-93.

²⁵ L. Costato, *I tre «decreti orientamento»: della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo. Note introduttive*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2001, nr 3-4, s. 247.

²⁶ Szerzej o przebiegu prac nad opracowaniem projektu kodeksu rolnego zob. A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, wyd. 6, Torino 2006, s. 59 i n.

²⁷ Jak wskazuje się w prezentacji tego projektu, powstał on przy użyciu techniki „ciąć i kleić”; zob. *Schemi del decreto legislativo „codice agricolo” e del decreto del Presidente della Repub-*

pomyślany, by można było – wraz z wprowadzaniem nowych czy zmianą dotychczasowych regulacji prawnych – aktualizować jego przepisy. Autorzy wyraźnie wskazują, jako wzór, francuski kodeks rolny (nowy). Warto podkreślić, że omawiany projekt zawiera przepisy odsyłające do kodeksu cywilnego²⁸.

3. Próby kodyfikacji prawa rolnego w Polsce nie mają tak długiej tradycji, jak w prezentowanych państwach zachodnioeuropejskich, nie towarzyszyła im szersza dyskusja naukowa, a zwłaszcza refleksja teoretyczna, są jednak interesujące w kontekście prowadzonych tu rozważań. Odzwierciedlają bardzo zróżnicowane, zgoła odmienne warunki rozwoju rolnictwa i całej gospodarki, a także różne etapy rozwoju legislacji dotyczącej tej dziedziny gospodarowania²⁹.

Pierwsza próba kodyfikacji prawa rolnego (zwanego wówczas prawem agrarnym) została podjęta pod koniec lat dwudziestych ubiegłego wieku. W celu ujednoczenia regulacji prawnych i stworzenia systemu prawa agrarnego Minister Reform Rolnych powołał Komisję Uporządkowania Ustawodawstwa Agrarnego. Przewodniczący tej Komisji już po półrocznym okresie pracy przedstawił projekt kodeksu agrarnego³⁰, choć zadanie nie było łatwe. Na ówczesne ustawodawstwo dotyczące rolnictwa składały się akty prawne odziedziczone po zaborcach oraz akty prawne wydane już po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Liczba tych ostatnich z biegiem czasu znacznie wzrosła. Głównym przedmiotem regulacji były podstawowe kwestie z zakresu przebudowy ustroju rolnego³¹.

Opracowując projekt, L. W. Jaworski odstąpił od ujęcia w jego ramach całego ustawodawstwa rolnego oraz wyłącznie regulacji już obowiązujących. Nie chodziło bowiem – jak pisał – o mechaniczne przeniesienie do kodeksu agrarnego rozwiązań istniejących. Należało je zmienić, jeżeli zachodziła taka potrzeba, a nawet wprowadzić zupełnie nowe. Przy czym kodeks powinien uwzględniać tendencje rozwojowe rolnictwa, by

blica contenente le disposizioni attative del codice agricolo, wersja z 3 czerwca 2006 r. w Bibliotece Instytutu Prawa Rolnego Międzynarodowego i Porównawczego we Florencji.

²⁸ Dla przykładu, w kwestii pojęcia przedsiębiorcy rolnego projekt kodeksu rolnego odsyła do art. 2135 k.c.

²⁹ Szerzej prace zmierzające do skodyfikowania prawa rolnego w Polsce przedstawiam w opracowaniu *Próby kodyfikacji...*, s. 27 i n.

³⁰ Zob. W. L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928.

³¹ Z tego też względu, jak już wspomniano, prawo agrarne było ujmowane jako część prawa publicznego; zob. A. Lichorowicz, *Ewolucja polskiej definicji prawa rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, nr 4, s. 613.

nie stać się w przyszłości hamulcem jego rozwoju, a jednocześnie – mając na względzie przyszłe potrzeby – nie być narażonym na zmiany³². Przytoczone założenia projektu, patrząc z dzisiejszej perspektywy, są niewątpliwie interesujące, aczkolwiek niezmiernie trudne, czy nawet – w odniesieniu do dwóch ostatnich – niemożliwe do zrealizowania.

Również interesujące są szczegółowe założenia co do systematyki kodeksu agrarnego. Zdaniem W. L. Jaworskiego, usystematyzowanie, uporządkowanie ustawodawstwa agrarnego wymagało uprzedniego wskazania idei, myśli przewodniej, wokół której można by pogrupować przepisy. Taka idea, ujęta bardziej z politycznego niż z prawnego punktu widzenia, było dążenie do utworzenia jak największej liczby gospodarstw rolnych zdolnych do utrzymania rodziny. Po przełożeniu jej na konstrukcje prawne, autor sformułował myśl, która do dzisiaj okazuje się żywa. To instytucje prawa agrarnego są idea, osią omawianej dyscypliny. Umożliwiają one nie tylko usystematyzowanie ustawodawstwa, ale pozwalają także na wypuklenie odrębności prawa agrarnego od prawa cywilnego.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, instytucje prawa agrarnego ujęte w projekcie nie były wyłącznie odzwierciedleniem obowiązującego wówczas ustawodawstwa. *Novum* m.in. stanowiła zasadnicza dla tej dziedziny prawa instytucja – przedsiębiorstwo rolne³³. Nie do końca udało się W. L. Jaworskiemu umieścić proponowaną regulację kodeksu agrarnego w ramach prawa publicznego. Niektóre przepisy wkraczały głęboko w sferę prawa prywatnego (np. co do kontroli obrotu nieruchomościami wchodzącymi w skład przedsiębiorstw rolnych), czy nawet wprowadzały regulacje szczególne (np. przepisy o dziedziczeniu niepodzielnych przedsiębiorstw).

Okazało się zatem, że nawet przy tak wąsko ujętym zakresie regulacji kodeksu agrarnego, prawa dotyczącego rolnictwa nie da się zamknąć wyłącznie w ramach prawa publicznego. Na tle systematyki projektu należy podkreślić, że autor upatrywał swoistości omawianej dyscypliny nie tylko w zakresie prawa materialnego, ale również ustrojowego i procesowego. Podzielić wypada ocenę wyrażoną przez A. Lichorowicza, że relacjonowany projekt kodeksu agrarnego był bardzo interesujący i nowoczesny³⁴.

³² Jak pisał autor, projekt powinien być „tak skonstruowany, aby w nim mieściła się dzisiejsza polityka agrarna i wszelka inna, byle oparta na własności indywidualnej”, L. W. Jaworski, op. cit., s. 7.

³³ Bliżej zob. R. Budzinowski, *Próby kodyfikacji...*, s. 30-31.

³⁴ A. Lichorowicz, *Les origines et l'histoire du droit rural polonais*, w: *Nascita e sviluppo del diritto agrario come legislazione e come scienza. Dal regime fondiario al diritto della produzione agricola*, Pisa 1992, s. 261.

Był to jednak – co należy podkreślić – projekt autorski. Poglądów profesora Jaworskiego nie należy utożsamiać ani ze stanowiskiem Rządu, ani Komisji.

Druga próba kodyfikacji prawa rolnego została podjęta przeszło czterdzieści lat później, dopiero w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych, w zupełnie odmiennych realiach społeczno-politycznych, gospodarczych i prawnych. Rozbudowane ustawodawstwo dotyczące rolnictwa obejmowało zarówno regulacje o charakterze cywilnoprawnym, jak i administracyjnoprawnym. Uchwalony w 1964 r. kodeks cywilny zawierał także szczególnie unormowania stosunków rolnych. W legislacji rolnej dominowała jednak bardzo rozbudowana, zróżnicowana i zmienna regulacja o charakterze administracyjnoprawnym. Powołanie w czerwcu 1971 r. Międzyresortowej Komisji w celu uporządkowania ustawodawstwa rolnego dało impet do wymiany poglądów o zakresie prac legislacyjnych.

W dyskusji zarysowały się dwa główne nurty³⁵. Pierwszy z nich obejmował poglądy opowiadające się za opracowaniem aktu prawnego (także w postaci kodeksu), który by grupował nie tylko problematykę rolną uregulowaną w kodeksie cywilnym, ale także wszystkie inne przepisy dotyczące bezpośrednio lub pośrednio ziemi jako czynnika produkcji rolnej. W ramach drugiego nurtu mieściły się poglądy opowiadające się przeciwko tak ujmowanemu zakresowi prac legislacyjnych. W szczególności, jak wskazywano, taka kodyfikacja byłaby przedwczesna, gdyż najpierw należałoby dokonać unifikacji, pogrupować szczegółowe regulacje w większe całości. Dopiero na tej podstawie byłoby możliwe skonstruowanie kodeksu rolnego, który wszakże nie przejmowałby żadnych przepisów „rolnych” z kodeksu cywilnego.

Międzyresortowa Komisja opracowała kilka wersji projektu kodeksu rolnego. Do jego treści zostały włączone „rolne” przepisy z kodeksu cywilnego. Przedmiot regulacji obejmował, według art. 1 projektu z 1974 r., „stosunki społeczne związane z korzystaniem z gruntów rolnych”. Takie określenie materii kodeksowej było za szerokie, a jednocześnie – z dzisiejszego punktu widzenia – za wąskie³⁶. Sam projekt kodeksu nie był zbyt rozbudowany. Stanowił on przede wszystkim kompilację obowiązujących wtedy przepisów. Nie miał więc w zasadzie charakteru twórczego, aczkolwiek samo scalenie i uporządkowanie rozproszonej regulacji, zróżnicowanej nadto z uwagi na wieloukładowość rolnictwa, nie było zadaniem łatwym. Wypada jednakże odnotować, że projekt zawierał także pro-

³⁵ Omawia je szeroko J. Paliwoda, op. cit., s. 61 i n.; zob. też idem, *Polskie prawo rolne*, „Acta Iuridica Agraria”, vol. 1, 1999, s. 29 i n.

³⁶ Bliżej zob. R. Budzinowski, *Próby kodyfikacji...*, s. 33-34.

pozycje zupełnie nowych rozwiązań (np. w zakresie regulacji dzierżawy rolniczej, czy wprowadzenia skargi do sądu na ostateczną decyzję wydaną w sprawach objętych kodeksem).

Żadna z wersji projektu kodeksu rolnego nie uzyskała jednak akceptacji Rządu ani – w konsekwencji – nie została przedstawiona Sejmowi. Również Rada Legislacyjna negatywnie zaopiniowała tę próbę kodyfikacji. Brak akceptacji rządowej był konsekwencją zmian, wprowadzanie krótkotrwałych, w polityce rolnej (od 1974 r.) w kierunku poszerzenia zakresu sektora uspołecznionego w rolnictwie; kodeks rolny utrudniłby ich realizację. Natomiast u podstaw negatywnej opinii Rady leżała krytyczna ocena przede wszystkim wspomnianego projektu. W szczególności podnieszono zarzut, że kodeks rolny stanowi „zlepek” różnych aktów prawnych lub ich fragmentów, wyjętych m.in. z kodeksu cywilnego. Przejęcie przepisów „rolnych” z tego ostatniego osłabiłoby jego znaczenie, a jednocześnie nie ułatwiłoby stosowania kodeksu rolnego. Tę ocenę uzasadniało również przekonanie, że wspomniane przepisy „tkwią równie głęboko w ogólnej dyscyplinie prawa cywilnego i nie mogą być z niej usunięte”³⁷.

Po kilku latach ta próba kodyfikacji prawa rolnego została w literaturze prawnorolnej oceniona jako przedwczesna, gdyż podjęto ją w okresie, w którym nie istniały warunki do skodyfikowania prawa rolnego, a przyjęty ewentualnie kodeks stałby się hamulcem rozwoju rolnictwa. Zrozumiała jest zatem aprobata zakończenia prac kodyfikacyjnych nieuwieczonych uchwaleniem kodeksu rolnego³⁸. Trzeba zdawać sobie sprawę z faktu, że akt ten – w razie jego przyjęcia – nadałby wprowadzić ustawodawstwu rolnemu z pierwszej połowy lat siedemdziesiątych większą trwałość, ale jednocześnie petryfikowałby sytuację istniejącą wówczas na wsi. Można więc powiedzieć, że kodeks rolny zwracał się bardziej ku przeszłości, a nie przyszłości, nie wytrzymałby zatem próby czasu, i to nie tylko ze względu na rozwój rolnictwa.

W kolejnych latach idea kodyfikacji prawa rolnego wprowadzić nadal występowała w literaturze, ale poglądy co do możliwości skonstruowania kodeksu były formułowane już ostrożniej. Jako przykład można przytoczyć postulat z połowy lat osiemdziesiątych, by przyszły kodeks rolny nie

³⁷ Tak S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. I. *Część ogólna*, Ossolineum, Wrocław 1974, s. 17.

³⁸ Por. A. Stelmachowski, *Skuteczność norm jako podstawowy problem legislacyjny prawa rolnego*, w: *Rola prawa w rozwoju gospodarki rolnej Kraju. Materiały z konferencji naukowej, Popowo, 15-16 maja 1980 r.*, Warszawa 1983, s. 6-7; zob. też W. Pańko, *Prawo rolne*, Katowice 1987, s. 16.

był ani zupełny, ani szczegółowy, ale stanowił raczej swoistą część ogólną prawa rolnego, raczej zbiór zasad, a nie szczegółowej regulacji³⁹. To zawężenie zakresu kodeksu wynikało ze świadomości trudności związanych z wyodrębnieniem problematyki rolnej z innych aktów prawnych, w tym zwłaszcza z kodeksu cywilnego. Przeciwno takiemu zubożeniu kodeksu cywilnego, jak i przeciwko tworzeniu odrębnego kodeksu rolnego, opowiedziała się Rada Legislacyjna⁴⁰. Takie było również stanowisko czołowych przedstawicieli nauki prawa cywilnego⁴¹. Jednakże dla doktryny prawnorolnej tamtego okresu najbardziej charakterystyczne były już poglądy wskazujące na generalne przeszkody w skodyfikowaniu prawa rolnego: brak stabilności polityki rolnej oraz duży stopień zmienności i płynności tego prawa⁴².

W połowie lat dziewięćdziesiątych szanse realizacji ewentualnej próby skodyfikowania prawa rolnego (ograniczonej już tylko do regulacji dotyczącej gospodarstwa rolnego *tout court*) zostały ocenione jako nikłe⁴³. Z kolei w pierwszych latach obecnego wieku, z uwagi m.in. na dostosowywanie naszego prawa do standardów europejskich, ostatecznie zostało stwierdzone, że kodyfikacja nie jest problemem legislacyjnym polskiego prawa rolnego na obecnym etapie rozwoju. Potrzebne natomiast, ze względu na szybkie narastanie legislacji rolnej, są działania zmierzające do porządkowania regulacji prawnych poprzez unifikację i konsolidację aktów prawnych, w drodze wydawania ustaw o bardzo szerokim zakresie regulacji⁴⁴. Taki kierunek porządkowania ustawodawstwa rolnego odpowiadałby też działaniom podejmowanym obecnie na szczeblu Wspólnoty w kierunku uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego.

³⁹ Tak A. Bałaban, *Konstytucyjne i ustawowe gwarancje trwałości polityki rolnej i prawa rolnego*, w: *Nauka prawa rolnego wobec zmodyfikowanej polityki rolnej PRL*, red. B. Jastrzębski, „Prace z zakresu administracji i zarządzania” nr 8-9, Gdańsk 1985, s. 145-156.

⁴⁰ Zob. *Ocena stanu prawa cywilnego i rolnego* (przygotowana przez Zespół Prawa Cywilnego i Rolnego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów), „Nowe Prawo” 1985, nr 10, s. 4.

⁴¹ Zob. Z. Radwański, E. Łętowska, *Miejsce kodeksu cywilnego w systemie źródeł prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 3, s. 6-7.

⁴² Por. W. Pańko, op. cit., s. 16; A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 16.

⁴³ Zob. A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rodzinnego – de lege ferenda*, „Rejent” 1996, nr 7, s. 40-41. W wydanej cztery lata później książce autor ten konsekwentnie formułuje postulat wydania „tylko” ustawy o gospodarstwie rodzinnym; por. A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, zwłaszcza s. 229 i n.

⁴⁴ Tak R. Budzinowski, *Próby kodyfikacji...*, s. 38. Pogląd ten aprobuje A. Oleszko, w: B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Prawo rolne i żywnościowe. Zarys wykładu*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 22.

4. Przeprowadzone rozważania, prezentujące zagadnienie kodyfikacji prawa rolnego na różnych etapach rozwoju prawa dotyczącego rolnictwa i zróżnicowane koncepcje co do skonstruowania i zakresu regulacji samego kodeksu rolnego, uprawniają do sformułowania kilku ogólnych wniosków.

Po pierwsze – potwierdza się twierdzenie, że u podstaw kodyfikacji prawa dotyczącego rolnictwa leżały względy praktyczne, wyrażające się w potrzebie wydania nowych regulacji, by odciąć się od dotychczasowych (jak to było bezpośrednio po rewolucji francuskiej), lub uporządkowania regulacji już istniejących. Nie znaczy to, że z kodyfikacją tej dziedziny prawa nie były łączone również istotne względy doktrynalne. Znalazły one wyraz we wskazaniu trzech funkcji kodeksu rolnego, tj. określenia podstawowej struktury prawa rolnego, ułatwienia interpretacji i stosowania tego prawa oraz niejako gwarancji jego „bytu”⁴⁵. Nauka, formułując koncepcje kodyfikacji czy oceniając już przedkładane projekty, konfrontowała przy tej okazji tradycyjne wymogi kodeksu jako aktu prawnego z możliwościami skodyfikowania prawa dotyczącego rolnictwa; uznanie wielu przedstawicieli doktryny prawnorolnej zyskał pogląd aprobujący odejście od rygorów „wielkich” kodyfikacji.

Po drugie – próby kodyfikacji prawa rolnego z reguły odzwierciedlały stan legislacji rolnej z okresu, w którym je podejmowano. Były one (i nadal są, jak w przypadku projektu kodeksu rolnego we Włoszech) przede wszystkim wyrazem uporządkowania i usystematyzowania regulacji już obowiązujących (ewentualnie ich „odświeżenia”), a nie tworzenia zupełnie nowych rozwiązań. Dlatego, aby kodeks taki nie był hamulcem rozwoju (zwracając się ku przeszłości), nie można było już w momencie jego tworzenia wyłączyć zmian (jak we francuskim *code rural*), a wręcz należało je przewidzieć w treści samego projektu (jak w projekcie włoskiego *codice agricolo*). Opracowanie tak „ograniczonego” projektu kodeksu rolnego wymagało sformułowania koncepcji kodyfikacji, wskazania myśli przewodniej („osi”, jak pisał W. L. Jaworski), ewentualnie sformułowania zasad⁴⁶.

Po trzecie – niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia tak realizowanej kodyfikacji miało określenie relacji konstruowanego projektu z obowiązującym w danym czasie kodeksem cywilnym. Chodzi to oczywiście o sytuacje, gdy próby kodyfikacji „rolnych” były podejmowane

⁴⁵ Zob. bliżej A. Carrozza, *La codificazione...*, s. 19.

⁴⁶ M. Tamponi, op. cit., s. 724, odnotowuje zmianę samego pojęcia kodeksu, wskazując, że nie mówi się o nim jako o wyczerpującym *corpus* danej dziedziny, ale o instrumentalnym narzędziu, które zawierałoby „jądro” zasad porządkujących; zob. też A. Sánchez Hernández, op. cit., s. 26.

w warunkach już skodyfikowania prawa cywilnego⁴⁷. Kodeksy cywilne różnych państw, jak wskazano wcześniej, zawierały bowiem również unormowania dotyczące rolnictwa, niejednokrotnie znacznie rozbudowane. Dlatego w projektach kodeksów rolnych albo zakładano wyłączenie przepisów rolnych z kodeksu cywilnego (jak np. w projekcie kodeksu rolnego we Francji z 1814 r. i w projektach polskich z pierwszej połowy lat siedemdziesiątych), albo odesłanie (jak we francuskim *code rural* oraz we włoskim projekcie *codice agricolo*) do niektórych istotnych przepisów kodeksu cywilnego, „zakotwiczenie” w ten sposób regulacji prawnorolnych w unormowaniach kodeksu cywilnego.

To pierwsze rozwiązanie, raczej rzadziej spotykane, oznacza przebudowę istniejącej struktury porządku normatywnego, odejście od tradycji i uzyskanych już doświadczeń, zerwanie więzi z dotychczasowymi instytucjami prawa cywilnego. To drugie z kolei znamionuje respektowanie dotychczasowej struktury. Nie burzy ono jedności prawa cywilnego, pozwala korzystać z dorobku cywilistyki oraz ze zdobytych doświadczeń w zakresie stosowania prawa, a jednocześnie nie wyłącza możliwości uwzględnienia w nowej kodyfikacji swoistości regulacji prawnorolnych. Tej możliwości nie osłabiają odesłania w kodeksie rolnym (jak we Francji) czy w projekcie takiego kodeksu (jak we Włoszech) do istotnych uregulowań kodeksu cywilnego. Drugie rozwiązanie jest więc bardziej racjonalne. Natomiast „zakotwiczenie” uregulowań kodeksu rolnego w kodeksie cywilnym świadczy o tym, że „jądro” regulacji prawa rolnego tkwi w prawie cywilnym (co wyraźnie widać na tle doświadczeń włoskich).

Po czwarte – na tle już sformułowanych uwag można pokusić się o ocenę możliwości skodyfikowania prawa rolnego w Polsce. Jak już zaznaczono, prawo to – ze względu na bardzo intensywne zmiany – nie nadaje się do skodyfikowania, potrzebne są przede wszystkim działania zmierzające do porządkowania regulacji prawnych. Taki pogląd uwzględnia wymogi kodeksu w rozumieniu tradycyjnym („wielkiego” kodeksu). Jednakże również z punktu widzenia „ograniczonej” kodyfikacji prawa rolnego (jak we Francji i we Włoszech) nie można zasadnie twierdzić, że taka kodyfikacja jest obecnie możliwa. Należy mieć na uwadze stan krajowego ustawodawstwa rolnego w zakresie nieobjętym Wspólną Polityką Rolną. Ustawodawstwo to wymaga „odświeżenia”, dostosowania do obecnych regulacji wspólnotowych, uwzględnienia występujących w nim pojęć. Wszakże

⁴⁷ Nie chodzi tu więc o projekt kodeksu rolnego we Francji z 1790 r., projekty kodeksu rolnego w Hiszpanii z XIX w. oraz o projekt kodeksu agrarnego W. L. Jaworskiego z 1928 r. Wyrzuciły one skodyfikowanie prawa cywilnego.

we Włoszech, jak już wspomniano, próba kodyfikacji została podjęta dopiero po szerokiej zmianie regulacji prawnych z zakresu prawa rolnego, w tym jego zasadniczych pojęć, by prawo to stało się bardziej funkcjonalne, lepiej uwzględniało potrzeby związane z realizacją WPR.

Po piąte – zagadnienie kodyfikacji prawa rolnego wiązane bywa z kwestią autonomii tej dziedziny prawa. Nie można zaprzeczyć, że kodeks rolny dawałby silniejsze podstawy do sformułowania twierdzenia o takiej autonomii, przy założeniu że istnienie kodeksu jest przejawem oficjalnej dyferencjacji systemu prawa⁴⁸. Jednakże brak kodeksu rolnego nie podważa jeszcze – sam przez się – twierdzenia, że prawo rolne nie jest dziedziną autonomiczną z naukowego punktu widzenia. Inaczej natomiast rysuje się kwestia autonomii legislacyjnej prawa rolnego. Nie można mówić o jedności prawa rolnego w sensie zespołu regulacji zebranych w jednym akcie, skoro nie ma kodeksu. Dlatego zrozumiąle są twierdzenia o braku autonomii legislacyjnej tej dziedziny prawa⁴⁹.

Jednakże o autonomii legislacyjnej prawa rolnego mówi się także w nieco innym kontekście, wiążąc to określenie z niektórymi cechami legislacji rolnej. Warto zwłaszcza przytoczyć pogląd, według którego na swego rodzaju autonomię wskazuje uzupełnianie źródeł prawa rolnego przez prawo rolne Wspólnoty, jak też zobowiązanie państw członkowskich do wprowadzania własnej regulacji, ale zgodnie z wartościami wyrażanymi przez Wspólną Politykę Rolną⁵⁰. Jest to swoista cecha prawa rolnego jako dziedziny ustawodawstwa; dominacja źródeł prawa wspólnotowego oraz jego wpływ na prawo rolne krajowe nie występuje w takim natężeniu w innych dziedzinach prawa. Można by na koniec – za A. Carrozzą – powiedzieć, że autonomia legislacyjna znajduje wyraz nie tylko w postaci kodeksu rolnego, ale również w sytuacji, gdy w istniejących regulacjach da się wskazać całość lub znaczną część źródeł prawa rolnego, odmiennych od źródeł prawa powszechnego⁵¹. Taka sytuacja występuje w odniesieniu do omawianej tu dyscypliny, aczkolwiek źródła te mają przede wszystkim charakter specjalny, a nie szczególny.

⁴⁸ Por. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 120 i n.

⁴⁹ O braku autonomii legislacyjnej prawa rolnego zob. np. A. Stelmachowski, B. Zdzienicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 8.

⁵⁰ Tak P. Mengozzi, *L'incidenza del processo di integrazione europea sul diritto agrario italiano*, w: *Introduzione allo studio del diritto agrario comunitario*, red. M. Goldoni i A. Massart, Pisa 1995, s. 21.

⁵¹ A. Carrozza, *La decodification...*, s. 730. Ostatecznie zaś, jak pisze wspomniany autor, jest ona najmniej istotna ze wszystkich pozostałych autonomii

THE QUESTION OF CODIFICATION OF AGRICULTURAL LAW

Summary

Codification belongs to one of the most interesting issues of agricultural law. The evolution of agricultural legislation has been accompanied by the codification thought for long, and had begun before the agricultural law emerged as a separate branch of law. The paper shows examples of codification attempts as well as the results of such attempts in proposals or final acts (or codes) against the development of agricultural legislation. Examples are taken from the experiences of France, Italy, Spain and Poland.

One of the concluding statements of the paper is that, as a rule, attempts to codify agricultural law are the reflection of the state of legislation of the times in which such attempts were made. Most often, the view was to put in order the system of the existing and binding regulations rather than to create or offer new solutions. An important aspect of such attempts has always been the relation between the codification project and the provisions of the civil code being in force.

On that basis the author argues that the agricultural law in Poland – in its current state – is not capable of being codified. Neither would it be possible for the Polish agricultural law to undergo a "limited" codification (such as code rural in France, or the recent proposal for codice agricolo in Italy). Any codification of agricultural law in Poland would require its prior "renewal", consolidation as well as making it fully conformed to the Community legislation and to the concepts functioning therein.

LA QUESTIONE DELLA CODIFICAZIONE DEL DIRITTO AGRARIO

Riassunto

La codificazione costituisce una delle più interessanti questioni riguardanti il diritto agrario. Il pensiero della codificazione accompagnava lo sviluppo delle regolazioni concernenti l'agricoltura da tanto tempo, ancora prima della nascita del diritto agrario, inteso come una branca autonoma del diritto. L'articolo illustra i tentativi della codificazione che si manifestano sotto forma di progetti di atti normativi o di atti normativi già approvati (ovvero codici). L'Autore prende in considerazione le esperienze della Francia, dell'Italia, della Spagna e della Polonia. In conclusione constata, tra l'altro, che i tentativi della codificazione del diritto agrario rispecchiavano di solito lo stato della legislazione agraria vigente nel periodo in cui essi venivano intrapresi. I tentativi hanno avuto come obiettivo soprattutto la sistemazione delle regolazioni già vigenti e non l'introduzione di nuove soluzioni. Un'importanza cruciale ha avuto anche la questione del coordinamento dei progetti di codificazione con i relativi codici civili esistenti in determinati Paesi.

In base alle considerazioni svolte, l'Autore esprime il parere che attualmente il diritto agrario in Polonia non è adatto ad essere sottoposto a una codificazione. Anche la codificazione "limitata" (come quella del *code rural* in Francia o il recente progetto di *codice agricolo* in Italia) non sarebbe per il momento possibile in Polonia. Il diritto agrario polacco richiederebbe un "rinnovamento", una consolidazione e un adeguamento delle sue nozioni alle regolazioni comunitarie.

ALEKSANDER LICHOROWICZ

Kwestia zgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu Agencji Nieruchomości Rolnych

1. Uwagi wstępne

Przepis art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹, przewidujący dla Agencji Nieruchomości Rolnych ustawowe prawo odkupu, jest znacznie późniejszy od pierwotnego tekstu tejże ustawy. Został dodany do niej dopiero 12 lat później ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego² i stanowi przejaw pewnej degeneracji – wadliwego kierunku przemian instytucji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Otóż w pierwotnym zamyśle ustawodawcy celem tej instytucji było przejęcie mienia likwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, następnie jego racjonalna dystrybucja pomiędzy nowych, prywatnych użytkowników, a w rezultacie likwidacja Agencji. O ile pierwszy etap swych zadań Agencja skutecznie doprowadziła do końca, to etap dystrybucyjny do dzisiaj nie został zakończony. Tym różni się Polska od np. Niemiec, Czech czy Węgier, gdzie proces redystrybucji znacjonalizowanej ziemi został stosunkowo szybko i definitywnie zakończony.

W warunkach polskich okazało się, że liczące obecnie około 3 miliony hektarów grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przynoszą rocznie miliardowe dochody – nieobojętne dla budżetu. W konsekwencji proces redystrybucji gruntów Zasobu został spowolniony, zaś sama Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w coraz mniejszym stopniu stawała się redystrybutorem, a w coraz większym – zarządcą gruntów Zasobu. Z cza-

¹ Tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 (dalej: „ustawa z 19 października 1991 r.).

² Dz. U. 2003, Nr 64, poz. 592.

sem doszły tu funkcje oddziaływania na strukturę gruntową gospodarstw chłopskich, nie najlepiej zresztą przez Agencję wypełniane. Znalazło to nawet swój wyraz w nazwie Agencji, którą przemianowano na Agencję Nieruchomości Rolnych (zwaną dalej: ANR).

Zasadnicza zmiana funkcji ANR nastąpiła w 2003 r. Kończące się negocjacje akcesyjne z Unią Europejską uświadomiły, zwłaszcza stronnictwom chłopskim, że klauzula narodowego traktowania, przysługująca po naszym wstąpieniu do Unii obywatelom innych państw członkowskich, wyłącza ich spod działania instrumentów kontrolnych zawartych w ustawie z 24 marca 1920 r. o nabywaniu gruntów przez cudzoziemców. W sytuacji gdy w Polsce praktycznie nie istnieje prawna kontrola nabywania gruntów rolnych, mogło to spowodować dużą łatwość nabywania takich gruntów przez cudzoziemców – obywateli UE. Obawy te zgłaszały przede wszystkim stronnictwa chłopskie. Chcąc zapewnić sobie poparcie społeczne (w tym partii chłopskich) w okresie referendum ratyfikacyjnego Układu Europejskiego, ówczesne władze zdecydowały się wprowadzić możliwość rygorystycznej ingerencji organów państwa w nabywanie gruntów rolnych przez obywateli polskich, by móc ją wykorzystać w ramach klauzuli narodowego traktowania w analogicznych sytuacjach także wobec obywateli UE. Zasady te wprowadzono cytowaną wyżej ustawą z 11 kwietnia 2003 r., ich realizację zlecając Agencji Nieruchomości Rolnych.

Tak więc ANR – początkowo redystrybutor, potem zarządca państwowych gruntów rolnych – uzyskała zupełnie nową funkcję, niemieszczącą się w jej pierwotnych zadaniach i profilu działania, a mianowicie możliwości daleko idącej ingerencji w zakresie gruntami rolnymi.

Rzetelność naukowa nakazuje stwierdzić, że istnienie w poszczególnych państwach wyodrębnionych instytucji zajmujących się oddziaływaniem na obrót gruntami rolnymi, a w konsekwencji na strukturę agrarną danego kraju, jest praktyką dość powszechną i można je nawet zaliczyć do *acquis communautaire*. Należy tu wspomnieć francuski SAFER, hiszpańską IRYDA, włoskie ENTI di SVILUPPO³. Zakres tych funkcji ukierunkowany jest jednakże w pierwszym rzędzie na zadania o charakterze modernizacyjno-melioracyjnym, a realizowane są one w znacznym stopniu poprzez porozumienia i bodźce o charakterze ekonomicznym i cywilistycznym.

³ Por. A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie*, w: *Księga pamiątkowa A. Stelmachowskiego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, Białystok 2005.

Niekorzystna specyfika rozwiązań polskich w tej kwestii polega w pierwszym rzędzie na tym, że realizowane są one przez instytucję powołaną do realizacji zupełnie innych celów, w sytuacji gdy proces redystrybucji państwowych gruntów w rolnych znajduje się mniej więcej w połowie. Ponadto ANR została przez ustawodawcę wyposażona w instrumenty prawne bardzo rygorystyczne (ustawowe prawo pierwokupu art. 3, ustawowe prawo wykupu art. 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r.) umożliwiające jej arbitralną ingerencję we większość transakcji zbycia gruntów rolnych (powyżej 1 ha) na terenie Polski.

Do tej grupy instrumentów wprowadzonych ustawą z 11 kwietnia 2003 r. należy również ustawowe prawo odkupu gruntów rolnych nabytych od ANR, będące przedmiotem niniejszego opracowania. Jest to instrument najbardziej rygorystyczny, prowadzący do najdalej posuniętego ograniczenia prawa własności. O ile bowiem w art. 3 i 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. warunkiem ingerencji ANR w obrót rolny jest uprzednio wyrażona przez właściciela wola zbycia nieruchomości, o tyle w wypadku art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. ANR może narzucić właścicielowi, który nie ma zamiaru zbycia własności nieruchomości, poprzez jednostronnie złożone arbitralnie podjęte oświadczenie woli o wykonaniu prawa odkupu, obowiązek przeniesienia na nią własności nieruchomości, którą uprzednio sama, w wyniku przeprowadzonego przez siebie przetargu, mu sprzedała.

Jak wykazała praktyka, rygoryzm dyspozycji art. 29 ust. 5 jest w odczuciu uczestników obrotu gruntami rolnymi szczególnie dotkliwy, wywołuje u nich poczucie krzywdy i – co więcej – zarzuty działalności spekulacyjnej pod adresem Agencji⁴. Powstał nawet Ruch na rzecz Osób Pokrzywdzonych przez Prawo Odkupu lobbujący za uchyleniem tego przepisu.

Na koniec niniejszych uwag wstępnych warto zaznaczyć, że obawy ustawodawcy co do niekontrolowanego wykupu gruntów rolnych w Polsce przez obywateli UE okazały się bezpodstawne. Jak wykazuje praktyka lat 2003-2007, średnia powierzchnia gruntów rolnych w Polsce wykupywanych przez cudzoziemców waha się w granicach 2-3 tys. ha, co przy około 15 mln ha polskiego arealu użytków rolnych stanowi powierzchnię raczej znikomą. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że koszt obaw ustawodawcy ponieśli polscy właściciele gruntów rolnych, których upraw-

⁴ B. Ziemianin, *Prawo odkupu nieruchomości rolnej: rozbój w biały dzień*, „Rzeczpospolita” z 16 stycznia 2008 r. – Poradnik prawny, s. 8.

nienia właścicielskie, w obawie przed cudzoziemcami ograniczono rygorystycznie ujętymi, szerokimi kompetencjami ANR w zakresie ingerencji i kontroli obrotu gruntami rolnymi. W tej sytuacji kwestia zgodności z Konstytucją art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. nabiera istotnego znaczenia praktycznego.

2. Ogólna charakterystyka prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991

Przed dokonaniem oceny konstytucyjności instytucji ustawowego prawa odkupu ANR wprowadzonej art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r., należy wskazać na te jej aspekty, cechy charakterystyczne, które mogą mieć istotny wpływ na tą ocenę. Zacząć trzeba od stwierdzenia, że art. 593 i n. k.c. nadają prawu odkupu charakter zastrzeżenia wyłącznie umownego. O ile w odniesieniu do prawa pierwokupu ustawodawca w art. 596 k.c. wyraźnie zastrzega, że źródłem prawa pierwokupu może być ustawa bądź umowa, o tyle zastrzeżenia takiego nie znajdujemy w art. 593 k.c. Tak więc już z sam fakt powołania do życia, w art. 29 ust. 5 instytucji ustawowego prawa odkupu przelamuje kodeksową koncepcję tego prawa. Fakt ten nie może pozostać bez wpływu na ocenę konstytucyjności ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r.

Ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 stanowi niewątpliwie radykalną, daleko idącą i ekonomicznie dotkliwą ingerencję w prawo własności nabywcy gruntów od Agencji Nieruchomości Rolnych. Zezwala ono ANR na odkupienie, w stosunkowo długim okresie – 5 lat od daty sprzedaży, zbytej uprzednio nieruchomości, i to bez gwarancji pełnej ekwiwalentności zbycia. Co więcej – jak już wskazano – ANR może korzystać z przysługującego jej prawa odkupu w sposób w pełni arbitralny, bez prawnego obowiązku jakiegokolwiek uzasadnienia podjętej decyzji czy też wskazania ustawowych przesłanek uzasadniających wykup, gdyż przesłanek takich ustawodawca nie określił, pozostawiając skorzystanie z prawa odkupu swobodnemu uznaniu ANR. Prawo odkupu ANR jest wreszcie z urzędu, bez zgody, a nawet wbrew woli kupującego, ujawniane w księdze wieczystej sprzedanej nieruchomości.

Tradycyjnie w doktrynie za najbardziej radykalną ustawową ingerencję w prawo własności uważa się nacjonalizację i wywłaszczenie. Nie trzeba szerzej uzasadniać, że porównywanie instytucji ustawowego prawa odkupu z nacjonalizacją byłoby bezpodstawne. Natomiast zasadne i meto-

dologicznie uprawnione wydaje się zestawienie ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 z instytucją wywłaszczenia.

Z porównania takiego nie można jednakże wyciągać wniosku, że ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 stanowi formę wywłaszczenia w rozumieniu art. 112 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Kwestia ta omówiona zostanie niżej w podrozdziale 4. Porównanie przeprowadzone w tym miejscu ma jedynie na celu ustalenie zakresu i stopnia dolegliwości ingerencji ustawodawcy w prawo własności wynikającej z powołania do życia instytucji ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 w zestawieniu z inną, najpowszechniejszą formą ingerencji w to prawo, jaką stanowi instytucja wywłaszczenia.

Już wstępne spojrzenie na obie instytucje prowadzi do wniosku, że ustanawiając ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5, ustawodawca polski dokonał ograniczenia prawa własności w sposób znacznie bardziej radykalny i dolegliwy dla zainteresowanych niż ma to miejsce w wypadku wywłaszczenia w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Należy zatem wskazać na argumenty, które uzasadniają sformułowanie powyższej tezy:

1) z art. 112 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wynika, że podstawową przesłanką wywłaszczenia jest jego cel publiczny. Przeprowadzenie dowodu konieczności przejęcia nieruchomości na cel publiczny jest jedną z podstawowych trudności, którą musi pokonać organ wywłaszczający. Natomiast ANR, korzystając z ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5, nie ma obowiązku wykazywania ani udowodniania, że dana nieruchomość potrzebna jest na cele publiczne.

Należy dodać, że wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy publiczny cel wywłaszczenia nie może być osiągnięty za pomocą ingerencji mniej dotkliwej dla właściciela niż pozbawienie go prawa własności. Dopuszczalność realizacji ustawowego prawa odkupu ANR od wymogu takiego nie zależy;

2) wywłaszczenie nieruchomości dokonuje się w oparciu o prawomocną decyzję administracyjną wydaną w wyniku przeprowadzenia rozprawy. Daje to właścicielowi możliwość ochrony swych interesów w trakcie postępowania, jak też zapewnia kontrolę decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu w toku instancji. Tymczasem Agencja Nieruchomości Rolnych, realizując prawo odkupu z art. 29. ust. 5 *ex definitione*, nie wydaje decyzji administracyjnej jak przy wywłaszczeniu, lecz składa jedynie oświadczenie woli w rozumieniu prawa cywilnego wiążące dla nabywcy. W rezultacie przy realizacji ustawowego prawa odkupu ANR odpada całe postępowanie wyjaśniające, a także kontrola decyzji w ramach toku instancji.

Motywy złożenia przez ANR oświadczenia o wykonaniu ustawowego prawa odkupu stanowią swoiste *internum* Agencji i nie podlegają kontroli w toku instancji. Jeśli nawet w praktyce są one podawane nabywcy w oświadczeniu ANR o skorzystaniu z prawa odkupu, to może on je kwestionować najwyżej w trybie skarg i zażaleń⁵. I tutaj widoczna jest podstawowa różnica pomiędzy ustawowym prawem odkupu wprowadzonym przez art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. a instytucją tzw. rodzinnego prawa odkupu znanego art. 25 szwajcarskiego prawa gruntowego z 1991 r.⁶ czy norweską instytucją *Odelsrette*⁷. Instytucje te, o charakterze wyjątkowym, uzależniają możliwość skorzystania z rodzinnego prawa pierwokupu od skomplikowanej konstrukcji przesłanek, jakie muszą zająć zarówno po stronie uprawnionej (kwalifikacje rolnicze, pokrewieństwo ze zbywcą), jak i zobowiązanej (brak spadkobierców, wadliwe prowadzenie gospodarstwa). Równocześnie poddają one realizację rodzinnego prawa odkupu drobiazgowej kontroli sądowej;

3) po nabyciu przez ANR własności nieruchomości, w wyniku skorzystania z prawa odkupu z art. 29 ust. 5, pozycja prawna Agencji jest znacznie korzystniejsza od pozycji podmiotu, na rzecz którego dokonano wywłaszczenia – nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W przeciwnym wypadku wywłaszczony może domagać się zwrotu nieruchomości. Natomiast ANR, która skorzystała z ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5, ma pełną swobodę dysponowania nabytą nieruchomością, wykorzystywania jej na dowolne cele, a tym samym w stosunku do niej nie powstaje możliwość kontroli przez zbywcę późniejszego wykorzystania nieruchomości, ani tym bardziej domagania się jej zwrotu;

4) do prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. nie ma zastosowania (znany instytucji wywłaszczenia) obowiązek zwrotu nabytej nieruchomości w wypadku, gdy stała się ona zbędna do realizacji celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce gruntami). Skoro ustawa z 19 października 1991 r., konstytuując ustawowe prawo odkupu ANR, nie określa przesłanek ani celu skorzystania z niego przez Agencję, trudno później oceniać zbędność dokonanego odkupu;

⁵ Poza oczywiście przesłanką czasową – upływu 5 lat od momentu nabycia nieruchomości od ANR.

⁶ Por. B. Studer, w: *Das bauerliche Bodenrecht – Kommentar*, Brugg 1995, s. 545.

⁷ Zob. H. Matila, *Les successions agricoles*, Helsinki 1979, s. 115 i n.

5) na koniec jedna z najistotniejszych kwestii, a mianowicie kwestia odszkodowania. Zgodnie z art. 134 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość winno odpowiadać jej wartości rynkowej. Natomiast w wypadku skorzystania ANR z ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 powinna ona – co do zasady – zwrócić cenę sprzedaży oraz (zgodnie z art. 594 § 1 k.c.) nakłady konieczne poczynione przez nabywcę na rzecz. Jest to rozwiązanie znacznie mniej korzystne dla nabywcy, co będzie szerzej wykazane w podrozdziale 4 niniejszego opracowania.

Podsumowując, należy stwierdzić, że ingerencja w prawo własności, jej ograniczenie dokonane przez instytucję ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. przekracza zakres ingerencji w prawo własności zakreślony dla wywłaszczenia przez ustawę z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Warto zatem zająć się bliżej kwestią zgodności przedmiotowego prawa odkupu ANR z Konstytucją z 1997 r.

3. Kwestia zgodności z Konstytucją instytucji ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r.

a) Kwestia zgodności art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Rozważania na temat zgodności art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. z Konstytucją rozpocząć należy od jej art. 31 ust. 3, jest to bowiem przepis, który wyznacza najogólniejsze ramy ochrony praw i wolności konstytucyjnych obywateli. Aby wypowiedzieć się w sprawie zgodności art. 29 ust. 5 z innymi, bardziej szczegółowymi przepisami Konstytucji, a zwłaszcza z jej art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3.

Trzeba zatem w pierwszym rzędzie ustalić, czy ograniczenia zawarte w art. 29 ust. 5 mogą być oceniane i czy podpadają pod najszerzej ujętą hipotezę art. 31 ust. 3 Konstytucji. W moim przekonaniu, na pytanie to należy udzielić odpowiedzi w pełni pozytywnej. Przemawiają za tym następujące argumenty:

– prawo własności, na wykonywanie którego wpływa art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r., jest niewątpliwie prawem konstytucyjnym, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wynika to w sposób jednoznaczny z art. 64 ust. 1 Konstytucji,

– dyspozycja art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. zawiera jednoznaczne ograniczenie wykonywania prawa własności polegające na możliwości arbitralnego, zależnego wyłącznie od woli Agencji, pozbawienia tego prawa nabywcy gruntów ANR w wyniku skorzystania przez Agencję z ustawowego prawa odkupu.

Przechodząc zatem do oceny zgodności art. 29 ust. 5 z art. 31 Konstytucji, rozpocząć trzeba od powszechnie znanej i często głoszonej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady proporcjonalności. Wyraźnie sformułował ją Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniu z 4 grudnia 2004 r., stwierdzając, że granice ingerencji państwa w prawa podmiotowe wyznaczają zasady racjonalności, konieczności i proporcjonalności⁸. Jak wielokrotnie podnosił Trybunał Konstytucyjny⁹, zasada proporcjonalności przejawia się w trzech podstawowych kryteriach:

1) ustawodawca musi odpowiedzieć na pytanie, czy wprowadzona ingerencja w prawo własności jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez niego skutków¹⁰. W wypadku art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Z enigmatycznego, ogólnikowego brzmienia tego przepisu trudno się zorientować, jakim celom ma on służyć. Z pewnością nie będą to cele wymienione w art. 6 ustawy z 19 października 1991 r., gdyż są one ukierunkowane na likwidację sektora państwowego w rolnictwie. Nie należy zapominać, że art. 29 ust. 5 został dodany do ustawy z 19 października 1991 r. prawie 12 lat później nowelizacją zawartą w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Uzasadnione jest zatem traktowanie go jak instrument realizacji celów określonych w art. 1 tejże ustawy. Jednakże i tu związek instytucji ustawowego prawa odkupu ANR z celami tam wymienionymi jest więcej niż odległy. Wynika to z faktu, że – jak starano się wykazać wyżej – ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 stanowi ciało obce w obu ustawach i jest wyrazem pewnego wynaturzenia w pierwotnych zadaniach i funkcjach ANR. Jego celem jest w rzeczywistości umożliwienie Agencji ingerencji w nabywanie gruntów przez cudzoziemców, jak też danie jej możliwości wycofania się z transakcji, które po pewnym czasie okażą się mało korzystne dla interesów Skarbu Państwa. Jeśli tak będziemy ujmo-

⁸ Por. orzeczenie TK, P 35/2005, OTK–A, Nr 11, poz. 167.

⁹ Por. orzeczenie TK, sygn. P 11/98, w: *Konstytucja III Rzeczypospolitej w tezach orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2008, poz. 251, s. 174; J. Oniszczyk, *Konstytucja RP w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 250.

¹⁰ Szerzej zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawcy w sferę praw obywatela w Konstytucji RP*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 153.

wać cele art. 29 ust. 5, to instytucja ustawowego prawa odkupu realizację tych celów może zapewnić;

2) ustawodawca winien odpowiedzieć na pytanie, czy zamierzona ingerencja jest niezbędna dla ochrony interesów, z którymi jest związana¹¹. Nie ulega wątpliwości, że w tym przypadku odpowiedź winna być przecząca. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie rolnym może być zapewniona poprzez różnorodne instrumenty, jakimi dysponuje prawo cywilne. Dodajmy, że ANR dysponuje już bardzo skutecznym instrumentem, jakim jest ustawowe prawo pierwokupu i prawo przejęcia nieruchomości¹² z ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, w sytuacji gdy właściciel zamierza je zbyć. Ponadto, gdyby nawet przyjąć możliwość jednostronnego wycofania się Skarbu Państwa z zawartej transakcji, to dla realizacji celów państwa wystarczyłoby, by możliwość taka została znacznie ograniczona poprzez jednoznaczne określenie sytuacji i prawnych przesłanek, jakie muszą zaistnieć, by ewentualne wycofanie się Skarbu Państwa było skuteczne. Brak określenia takich przesłanek w obecnym brzmieniu art. 29 ust. 5 decyduje właśnie o jego nadmiernej uciążliwości i daleko posuniętej ingerencji w prawo własności nabywcy gruntów od Skarbu Państwa (por. niżej);

3) ustawodawca winien wreszcie ustalić, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela¹³. Otóż w moim przekonaniu ograniczenie prawa własności nabywcy gruntów Skarbu Państwa przez obciążenie go prawem odkupu ANR stanowi znacznie większą, poważniejszą dolegliwość niż ochrona nie zawsze godnych poparcia interesów ANR. Zabezpieczając pozycję prawną ANR, narusza się prawo właściciela do rozporządzania i nieograniczonego czasowo prawa posiadania rzeczy, a więc jedne z najistotniejszych atrybutów i elementów treści prawa własności. Będzie jeszcze o tym mowa niżej.

Ustaliwszy, że ograniczenia konstytucyjnego prawa własności zawarte w art. 29 ust. 5 naruszają zasadę proporcjonalności, należy dalej zastanowić się, czy ograniczenie te mieszczą się w wykazie celów ochronnych

¹¹ Por. orzeczenia TK z 3 października 2000 r., K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 108; z 26 kwietnia 1994 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, s. 128; z 30 października 1996 r., K 3/96, OTK ZU 1996, nr 5, poz. 41; z 3 listopada 2003 r., K 20/02, OTK ZU A 2003, nr 7, poz. 76.

¹² Art. 3 i 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

¹³ Kwestią tą zajmował się wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny; por. orzeczenie TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; orzeczenie TK z 12 kwietnia 2006 r., P 35/05, OTK A 2006, nr 11, poz. 167; zob. też K. Świdorski, *Konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia*, „Causus” 2007, nr 2.

ustalonym dla tych ograniczeń przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stanowi to – jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny – *conditio sine qua non* ich zgodności z Konstytucją¹⁴. Otóż zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia te powinny:

– być konieczne dla bezpieczeństwa państwa; trudno – moim zdaniem – uzasadnić związek faktyczny i prawny pomiędzy odkupem gruntów przez ANR od ich uprzedniego nabywcy a wymogami bezpieczeństwa państwa. Tym bardziej trudno byłoby tu stwierdzić, że ograniczenie takie jest dla bezpieczeństwa państwa konieczne,

– być konieczne dla ochrony porządku publicznego; niemożność skorzystania przez ANR, a pośrednio przez państwo, z ustawowego prawa odkupu nieruchomości, którą sama w niedalekiej przeszłości dobrowolnie (w wyniku czynności prawa cywilnego) sprzedała, nie może naruszać porządku publicznego. Tym bardziej istnienie ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 nie może być uznane za konieczne dla ochrony porządku publicznego. Dla ochrony tego porządku państwo dysponuje środkami znacznie bardziej rygorystycznymi i skuteczniejszymi niż prawo odkupu,

– być konieczne dla ochrony środowiska i zdrowia; także w tym wypadku trudno wyobrazić sobie bezpośredni związek pomiędzy korzystaniem przez ANR z ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 a wymogami ochrony środowiska czy też zdrowia publicznego. Jeszcze w mniejszym stopniu można tu mówić o związku koniecznym pomiędzy prawem odkupu a ochroną środowiska i zdrowia,

– być konieczne dla ochrony moralności; brak związku pomiędzy prawem odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 a koniecznością ochrony moralności jest oczywisty i nie będzie na tym miejscu szerzej rozwijany,

– być konieczne dla ochrony wolności i praw innych osób; wymóg ten stanowi jednoznaczny wyraz zasady proporcjonalności obowiązującej przy ograniczeniach konstytucyjnie chronionych praw i wolności obywateli.

Kwestię zgodności instytucji ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 z zasadą proporcjonalności poruszono już na wstępie trzeciej części niniejszego opracowania.

W tym miejscu warto dodać, że pomiędzy ustawowym prawem odkupu ANR z art. 29 ust. 5 a ochroną wolności innych osób również brak realnego związku. Mamy tu przecież do czynienia z dwustronnym (co do zasady) stosunkiem prawnym, który z pewnością nie narusza konstytucyj-

¹⁴ Por. orzeczenie TK, sygn. K 23/98, w: *Konstytucja III RP w tezach orzecznictwa TK*, poz. 258, s. 178; orzeczenie TK, sygn. K 33/03, tamże, poz. 254, s. 175.

nych wolności osób trzecich pozostających poza tym stosunkiem. Jeśli zaś chodzi o ochronę praw innych osób, to instytucja ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 z pewnością nie jest instrumentem prawnym ochrony konstytucyjnych praw osób trzecich. Prawo to zostało stworzone przede wszystkim dla ochrony interesów Agencji Nieruchomości Rolnych, a więc nie osoby trzeciej, lecz jednej ze stron stosunku prawnego, do którego odnosi się art. 29 ust. 5.

Można oczywiście (choć raczej teoretycznie) wyobrazić sobie sytuacje, w których ustawowe prawo odkupu może być wykorzystane przez ANR w ochronie interesów osoby trzeciej (np. uprzednie nabycie gruntów przez ANR od nieuprawnionego), nie będzie to jednak z pewnością instrument prawny konieczny do takiej obrony. Prawo cywilne dysponuje wszak szerokim wachlarzem innych instrumentów prawnych, które skutecznie mogą zrealizować cel ochronny, o którym tu mowa.

– nie mogą naruszać istoty ograniczanych wolności i praw; kwestią, czy ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. narusza istotę własności nabywcy, zajmę się niżej, przy okazji omawiania art. 64 ust. 3 Konstytucji, gdzie kwestia ta ma kluczowe znaczenie. W tym miejscu ograniczę się tylko do stwierdzenia, że – moim zdaniem – ograniczenia wynikające z ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 naruszają istotę prawa własności.

Nie ulega wątpliwości, że ograniczenie prawa własności nabywcy nieruchomości od ANR, wynikające z przysługującego Agencji ustawowego prawa odkupu, nie mieści się w zakresie dopuszczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Przede wszystkim przedmiotowy zakres ograniczenia zawartego w art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. nie pokrywa się z dziedzinami, w których art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw. Ponadto nie jest spełniony przez art. 29 ust. 5 wymóg proporcjonalności dokonywanych ograniczeń ochrony konstytucyjnych wolności i praw wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Kwestia zgodności art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. z art. 21 ust. 2 i art. 64. ust. 3 Konstytucji

Art. 21 ust. 2 i 64 ust. 3 Konstytucji mają zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjności instytucji ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. O ile bowiem art. 31 ust. 3 Konstytucji

jest zakresowo obszerniejszy i dotyczy szerokiego wachlarza konstytucyjnie chronionych wolności i praw obywatelskich, o tyle art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 odnoszą się do konkretnie tylko do prawa własności, czyli tego prawa, ograniczenie którego zawiera art. 29 ust. 5 i ustanowione w nim ustawowe prawo odkupu.

I tu na wstępie pewne zastrzeżenia natury ogólnej:

a) przepis art. 64 znajduje się w rozdziale II Konstytucji dotyczącym wolności i praw obywateli, a więc osób fizycznych. Powstać zatem może wątpliwość, czy kryteria zawarte w art. 64 Konstytucji mogą znaleźć zastosowanie również wobec osób prawnych. Kwestia ta nie uszła uwagi Trybunału Konstytucyjnego, który w swym orzeczeniu z 8 czerwca 1999 r.¹⁵ wyraźnie stwierdził, że ochrona własności z art. 64 Konstytucji dotyczy także osób prawnych, rozstrzygając w ten sposób ewentualne wątpliwości w tej kwestii¹⁶;

b) Agencja Nieruchomości Rolnych, wykonując swe ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5, działa – moim zdaniem – jako podmiot prawa publicznego. Jak wynika bowiem z art. 3 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r., Agencja jest państwową osobą prawną. Nadzór nad nią sprawuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa (art. 3 ust. 2). Ponadto, zgodnie z art. 6 ustawy z 19 października 1991 r., Agencja nie ma zadań własnych, lecz realizuje zadania wynikające z polityki strukturalno-gruntowej i socjalnej państwa w rolnictwie. Stąd w literaturze ANR uważa się za agencję rządową, podmiot administracyjny będący częścią systemu administracji publicznej¹⁷. Dalej, co bardzo istotne, Agencja nie prowadzi działalności gospodarczej¹⁸. Stwierdzenie to nie wyklucza oczywiście możliwości występowania przez Agencję, w innych sytuacjach, jako podmiot prawa cywilnego¹⁹.

¹⁵ Sygn. SK 12/98, OTK, 1995, nr 5, poz. 96.

¹⁶ Szerzej por. T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych według stanu obowiązywania w 1996 r.*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 301 i n.

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 40-44.

¹⁸ Podobnie rzecz się ma w wypadku Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, działającego na podstawie ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. Nr 56, poz. 679). Fakt, iż Dyrekcja Generalna Lasów państwowych występuje wobec nich w charakterze podmiotu prawa publicznego, nie jest kwestionowany.

¹⁹ Por. S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Białystok 1997, s. 23 i n.

Jednak gdyby nawet przyjąć, że ANR, wykonując ustawowe prawo odkupu, działa jako podmiot prawa prywatnego, co w moim przekonaniu nie ma miejsca, to i tak – co jednoznacznie wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – winny być tu stosowane ogólne konstytucyjne zasady ochrony własności takie jak słuszne odszkodowanie²⁰. Jak orzekł Trybunał Konstytucyjny, ingerencja w prawo własności dokonywana na rzecz osób prywatnych nie może podlegać łagodniejszym rygorom konstytucyjnym niż ingerencja dokonywana na rzecz państwa i w interesie publicznym²¹. A więc nawet uznanie Agencji Nieruchomości Rolnych za podmiot prawa prywatnego nie zwalnia z obowiązku kontroli zgodności tej instytucji z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Jak podnosi się dość często w doktrynie, zresztą pod wpływem ustawodawstwa i doktryny zachodnioeuropejskiej, „[...] każde odjęcie własności [...] lub jej ograniczenie powinno być traktowane równorzędnie z wywłaszczeniem *sensu stricto*”²², bez względu na formę prawną. W doktrynie bowiem rozróżnia się w sposób powszechnie przyjęty wywłaszczenie *sensu largo*, odpowiadające szerokiemu, konstytucyjnemu ujęciu tego pojęcia (art. 21 ust. 2 Konstytucji), przez które rozumie się „[...] wszelkie przypadki przymusowego odjęcia prawa własności bez względu na przyczynę i formę prawną odjęcia”²³.

Od tak szeroko ujętego wywłaszczenia odróżnia się pojęcie wywłaszczenia *sensu stricto*, które zakresem zbliżone jest do wywłaszczenia z art. 112 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. *Communis opinio* stanowi też pogląd, że także do szeroko ujętego wywłaszczenia winny być stosowane podstawowe, minimalne standardy konstytucyjnej ochrony własności, takie jak istnienie interesu publicznego, brak arbitralności w decyzjach państwa, prawo do sądu, słuszne odszkodowa-

²⁰ Zob. orzeczenie TK 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK, 2001, nr 4, poz. 87.

²¹ Orzeczenie TK z 21 czerwca 2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 5, poz. 65.

²² Por. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce, Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 102-103; Cz. Zuławska, *Glosa do orzeczenia TK z 4 grudnia 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 4, s. 106; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196; wyrok TK 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87 z głosem S. Rudnickiego, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 91 oraz z głosem J. Skrzydło-Niżnik i M. Szczerbińskiej-Byrskiej, „Casus” 2004, nr 4, s. 98; zob. też wyrok TK P 25/02, w: *Konstytucja III RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, s. 133.

²³ Por. E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości*, Kraków 1995, s. 204; zob. też G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006, s. 836.

nie²⁴ Nie ulega zatem wątpliwości, że ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. wchodzi w zakres pojęcia wyłączenia *sensu largo* i mają wobec niego zastosowanie rygory konstytucyjnej ochrony prawa własności zawarte w art. 21 ust. 2 i 64 ust. 3 Konstytucji.

Przechodząc obecnie do ustalenia, czy instytucja ustawowego prawa odkupu ANR z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. mieści się w granicach konstytucyjnej ochrony własności z art. 21 ust. 2 i 64 ust. 3 Konstytucji, należy skoncentrować się na następujących kwestiach:

a) Czy instytucja ustawowego prawa odkupu ANR narusza istotę prawa własności?

Jak głosi art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Prima facie wydawać by się mogło, że w wypadku art. 29 ust. 5 wymóg ustawowej rangi ograniczenia jest spełniony. Jeśli jednak wyczytać się nieco wnikliwiej w orzecznictwo TK, to okaże się, że można żywić poważne wątpliwości co do spełnienia tego wymogu. Moim zdaniem, TK słusznie stwierdza²⁵, że przepis ustawy wprowadzający ograniczenie prawa własności winien samodzielnie określać podstawowe elementy wprowadzanego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast pozostawianie organom wykonawczym określenia ostatecznego kształtu takich ograniczeń. W przypadku z art. 29 ust. 5 jest dokładnie odwrotnie. Ustawa z 19 października 1991 r. ogranicza się jedynie do powołania samej instytucji ustawowego prawa odkupu ANR, nie precyzując żadnych przesłanek ani granic jego stosowania. Co więcej – zezwała, by ANR występowała tutaj w charakterze *iudex in rebus suis*, sama decydując, w jakiej sytuacji z prawa tego skorzysta. W konsekwencji organ stosujący może wydobyć z art. 29 ust. 5 treści nie do pogodzenia z porządkiem konstytucyjnym. Na niebezpieczeństwo takie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w swych licznych orzeczeniach²⁶. Trudno tu zatem mówić o kompletności ustawowego uregulowania wprowadzanego ograniczenia prawa własności.

²⁴ Orzeczenie TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87 z glosą S. Rudnickiego, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 91, oraz z glosą J. Skrzydło-Niznik, M. Szczerbińskiej-Byrskiej, „Causus” 2004, nr 4, s. 98; zob. też B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196.

²⁵ Wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

²⁶ Por. orzeczenie TK z 17 lipca 1996 r., K 8/96, OTK ZU 1996, s. 272; orzeczenie z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, s. 343.

Jeszcze bardziej istotne dla rozstrzygnięcia postawionej w niniejszym artykule kwestii jawi się pytanie, czy możliwość utraty własności nieruchomości przez nabywcę na rzecz ANR, w wyniku skorzystania przez Agencję z ustawowego prawa odkupu, prowadzi do naruszenia istoty prawa własności, czy też nie. Jak wiadomo, pojęcie „istota prawa własności” nie zostało sprecyzowane w Kodeksie cywilnym. Także w doktrynie²⁷ nie pisano na ten temat zbyt wiele. Ciekawe są tu wywody B. Banaszaka, który rozróżnia koncepcję absolutnej i względnej istoty własności²⁸. W moim przekonaniu, nie utraciła aktualności klasyczna, wywodząca się z prawa rzymskiego triada podstawowych uprawnień właściciela, określająca podstawową treść prawa własności, wyraźnie sformułowana w art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, jak też w art. 140 k.c. Chodzi tu o prawo właściciela do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*), prawo jej posiadania (*ius possidendi*) lub – jak słusznie mówi się niekiedy przemiennie: „prawo zachowania rzeczy”²⁹ i wreszcie prawo pobierania pożytków z rzeczy (*ius utendi fruendi*).

Także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego idzie w podobnym kierunku, utożsamiając podstawowe elementy treści prawa własności z jego istotą³⁰. W swym orzeczeniu z 14 grudnia 2004 r.³¹ istotę prawa własności Trybunał określił jako „nienaruszalny rdzeń” tego prawa, skłaniając się zatem bardziej w kierunku absolutnej teorii istoty prawa własności. W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „nawet ograniczenia zgodne ze wszystkimi innymi normami konstytucyjnymi absolutnie nie mogą dotyczyć pewnej sfery gwarantowanych przez Konstytucję uprawnień człowieka i obywatela”³², nie mogą przekształcić ich „w pozór tego prawa”³³. Bardziej precyzyjne wydaje się sformułowanie zawarte w wy-

²⁷ Por. A. Stelmachowski, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, Warszawa 2003, s. 139. Także w efekcie swych wywodów na temat istoty prawa własności W. Pańko uznał istnienie pewnego minimum uprawnień właściciela zbliżone do klasycznej rzymskiej triady uprawnień; zob. W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 54 i 78.

²⁸ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 471.

²⁹ Por. wyrok TK z 5 września 2007 r., P 21/2006, Dz. U. Nr 170, poz. 1205 (uzasadnienie pkt 1.3.1, 3.2.1).

³⁰ Por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZK 2000, nr 1, poz. 3.

³¹ Sygn. K 25/03, OTK-A 2004, nr 11 poz. 116; por. także wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., SK 49/05, OTK-A 2007, nr 4, poz. 39.

³² Wyrok z 30 października 2001 r., K 30/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217.

³³ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; wyrok TK z 7 listopada 2006 r., SK 42/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 48.

roku z 12 stycznia 1999 r.³⁴, zgodnie z którym „[...] naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji”.

Gdyby w kontekście powyższych uwag zadać sobie pytanie, na ile instytucja ustawowego prawa odkupu narusza istotę prawa własności, to w moim przekonaniu narusza ona niewątpliwie prawo właściciela do zachowania rzeczy do posiadania i korzystania z niej dopóty, dopóki uzna to za stosowne³⁵. Jeżeli w ciągu 5 lat od sprzedaży ANR w sposób jednostronny, arbitralny, bez podania racji, wbrew woli właściciela może zobowiązać go do zwrotu legalnie nabytej na własność od Agencji nieruchomości, to niewątpliwie ogranicza ona istotę prawa własności, której istotnym elementem jest prawo właściciela do posiadania i zachowania rzeczy dopóty, dopóki będzie tym zainteresowany.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniu z 12 stycznia 2000 r., regulacja własności winna gwarantować właścicielowi przewidywalność jego pozycji prawnej³⁶. Arbitralnie wykonywane przez Agencję przez 5 lat ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. z pewnością przewidywalności takiej nie zapewnia. Kumuluje się tu bowiem aż trzy ograniczenia właścicielskiego *ius disponendi*:

– art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. kreuje bezwzględny obowiązek przeniesienia własności wbrew woli właściciela,

– przepis ten ogranicza prawo właściciela wyboru osoby, na którą przeniesie prawo własności wskazując w sposób jednoznaczny osobę, na rzecz której przeniesienie własności ma nastąpić,

– art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. wyłącza wreszcie możliwość określenia przez właściciela wysokości wzajemnego świadczenia pieniężnego, którego oczekuje w zamian za przeniesienie własności³⁷.

³⁴ Sygn. P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

³⁵ Por. M. Kępiński, *Prawo do posiadania własności*, w: *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Ossolineum, Wrocław 1991, s. 424 i n.

³⁶ Por. przyp. 33 – wyrok TK z 12 stycznia 2000 r.

³⁷ Na niedopuszczalność arbitralnego ustalania wysokości odszkodowania w szeroko ujętych sprawach wyłączeniowych wskazywał Trybunał Konstytucyjny w swym wyroku z 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK A- 2004, nr 7, poz. 66.

Jeśliby nawet przyjąć, że sam obowiązek przeniesienia własności rzeczy na określoną osobę w szczególnych wypadkach³⁸ sam w sobie nie stanowi naruszenia istoty prawa własności, to kumulacja wskazanych wyżej trzech ograniczeń uprawnień właściciela narusza niewątpliwie istotę jego prawa własności³⁹.

b) Czy ustawowe prawo odkupu ANR wykonywane jest w interesie publicznym?

Druga z istotnych kwestii to wątpliwość, czy ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 wykonywane jest w interesie publicznym.

Z art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika, że podstawową przesłanką wywłaszczenia jest jego cel publiczny. *Communis opinio* w literaturze i orzecznictwie stanowi stwierdzenie, że warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia jest niezbędność nieruchomości na cele publiczne⁴⁰. Przez cel publiczny (ujmowany przez niektórych autorów jako interes publiczny) rozumie się tu „[...] interes dający się potencjalnie odnieść do wielu nie zindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot”⁴¹. Cel publiczny powinien być oczywisty, a dostępność do efektów wywłaszczenia powszechna. Obowiązek udowodnienia tego faktu stanowi podstawową trudność, którą musi pokonać organ wywłaszczający.

Agencja Nieruchomości Rolnych, korzystając z ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. i pozbawiając właściciela własności nieruchomości, którą mu niedawno sprzedała, dokonuje tego w oparciu o własne swobodne uznanie, o jednostronną, arbitralną ocenę interesów, które zamierza chronić. ANR nie musi wykazywać ani udowadniać, że dana nieruchomość potrzebna jest na cele publiczne i że przemawiają za tym choćby potrzeby strukturalne rolnictwa w danym

³⁸ Z tymże – w moim pojęciu – sytuację, która stanowi hipotezę art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r., trudno uznać za szczególną.

³⁹ Por. cytowane już wyżej orzeczenie TK z 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217.

⁴⁰ Szerzej por. S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 7 i n.; E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości*, Kraków 1995, s. 206 i n.; J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, s. 150.

⁴¹ Zob. *Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 56.

regionie. W praktyce są to najczęściej partykularne, ekonomiczne interesy Agencji związane z realizacją jej funkcji powiernika i zarządcy gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – to trochę za mało, by mówić o interesie publicznym.

Trudno zatem utrzymywać, że ANR wykonuje swe ustawowe prawo odkupu i pozbawia właściciela przysługujących mu praw z uwagi na cele publiczne. Mamy więc do czynienia z niezgodnością omawianej instytucji z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

c) Czy w wypadku realizacji przez ANR ustawowego prawa odkupu można mówić o słusznym odszkodowaniu?

Na koniec jedna z najistotniejszych i zarazem najtrudniejszych kwestii, a mianowicie kwestia odszkodowania. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, wyłączenie może być dokonane za słusznym odszkodowaniem. Natomiast ustawa z 19 października 1991 r. ustanawiająca instytucję ustawowego prawa odkupu ANR nie określa w sposób szczególny zakresu i zasad rozliczeń stron na wypadek skorzystania przez ANR z ustawowego prawa odkupu. W konsekwencji stosowane tu będą zasady zawarte w Kodeksie cywilnym w regulacji dotyczącej umownego prawa odkupu tj. art. 594 § 1 k.c.

Zasady te nie są korzystne dla osoby tracącej własność rzeczy w wyniku wykonania przez drugą stronę prawa odkupu. Przewidują przede wszystkim obowiązek zwrotu ceny kupna oraz kosztów sprzedaży. Postanowienie takie nie uwzględnia faktu, że prawo odkupu ANR może być wykonane w ciągu 5 lat od transakcji. W konsekwencji zwrot nominalnej ceny kupna nie uwzględnia wskaźnika inflacji (ostatnio dość znacznego), jak też ewentualnego wzrostu cen ziemi w okresie po sprzedaży. Jak wiemy, w ostatnich latach ceny te znacznie (niekiedy dwukrotnie⁴²) wzrosły, w związku z czym zwrot nominalnej ceny kupna może być dla nabywcy krzywdzący.

Osobną kwestię stanowi tu obowiązek zwrotu przez osobę wykonującą prawo odkupu nakładów poczynionych przez kupującego po zawarciu pierwotnej umowy sprzedaży. Otóż obowiązek ten art. 594 § 1 k.c. ogranicza tylko do nakładów koniecznych. Jeśli chodzi o inne nakłady, to ich zwrot należy się kupującemu tylko w granicach, w jakich realnie zwiąk-

⁴² Por. J. Urbaniak, *Prawo odkupu nieruchomości rolnej jest prawie tożsame z przymusowym pozbawieniem własności*, „Rzeczpospolita” z 31 sierpnia 2007 r.

szały wartość rzeczy w momencie skorzystania przez sprzedawcę z prawa odkupu. Jeśli natomiast w wyniku poniesionych przez kupującego nakładów wzrosła wartość użytkowa rzeczy (np. odkryto na niej źródła wodne, złoża żwiru), a tym samym wzrosła jej cena rynkowa, to taki wzrost ceny nie będzie – w świetle art. 594 § 1 k.c. – objęty obowiązkiem zwrotu przez Agencję.

W przypadku umownego prawa odkupu strony w umowie mogą regulować kwestię wzajemnych rozliczeń w sposób dla siebie korzystny. W razie ustawowego prawa odkupu ANR możliwość taka nie powstaje i nie zawsze korzystne dla nabywcy zasady rozliczeń zawarte w art. 594 § 1 k.c. stosowane są tu *ex officio*. A zatem ekwiwalent należny osobie, która w związku z wykonaniem prawa odkupu obowiązana jest przenieść własność rzeczy na sprzedawcę, trudno uznać za słuszne odszkodowanie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, czy też odszkodowanie odpowiadające wartości przejętych praw, o którym mowa w przepisach wyłączeniowych zawartych w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 128, ust. 1), które – jak ogólnie się przyznaje – powinno odpowiadać rynkowej wartości nieruchomości. Jak ujął to M. Wolanin: „[...] podmiot wyłączeniowy nie może żądać więcej, aniżeli otrzymałby, odstępując prawo własności dobrowolnie”⁴³.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego rozróżnia, co prawda, „odszkodowanie słuszne” od „odszkodowania pełnego”, jednakże w większości wypadków określa odszkodowanie słuszne jako takie, które pozwoli odszkodowanemu na odtworzenie sytuacji majątkowej istniejącej przed podjęciem decyzji o wyłączeniu⁴⁴. Tak ujęte odszkodowanie będzie tożsame z odszkodowaniem pełnym, a nawet w pewnych wypadkach może je przewyższyć.

Nie ulega wątpliwości, że ingerencja w prawo własności, jej ograniczenie dokonane przez instytucję ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. przekracza zakres ingerencji w prawo własności określony przez art. 21 ust. 2 i 64 ust. 3 Konstytucji.

⁴³ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 1998, s. 288.

⁴⁴ Por. wyrok TK z 8 maja 1990 r., K 1/90, OTK 1986-1995, t. II, poz. 2; wyrok z 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 60; wyrok z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

**5. Kwestia zgodności ustawowego prawa odkupu
z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r.
z art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Konwencji
o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka z 1950 r.**

Ustalenie zgodności bądź też sprzeczności instytucji ustawowego prawa odkupu z art. 1 Pierwszego Protokołu dodatkowego do Konwencji z 1950 r. o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka ma tylko wtórne, pośrednie znaczenie dla zajęcia stanowiska co do konstytucyjnego bądź niekonstytucyjnego charakteru tej instytucji. Zważywszy jednakże, że Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach poświęca kwestii zgodności analizowanych instytucji z art. 1 Pierwszego Protokołu wiele uwagi, wydaje się celowe (choćby skrótowe) podjęcie tej kwestii w niniejszych rozważaniach.

Analiza art. 1 Pierwszego Protokołu w sposób jednoznaczny dostarcza argumentu przeciw aktualnej regulacji ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. Z kolei art. 1 Protokołu statuuje wyraźnie, że nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym. Równocześnie Europejski Trybunał Sprawiedliwości stanowczo podkreśla, że ingerencja władz publicznych w sprawy własności nie powinna być arbitralna lub nieproporcjonalna do chronionego interesu⁴⁵. Jak starałem się wykazać w toku dotychczasowych wywodów, ustawodawca polski konstruując ustawowe prawo odkupu ANR nadał mu charakter arbitralny, uznaniowy, nie uzależniając w jakikolwiek sposób dopuszczalności skorzystania przez ANR z tego prawa od wykazania przez Agencję, że jest ono konieczne dla ochrony takiego interesu (proporcjonalność), czy choćby tylko przemawia za tym interes publiczny.

W kierunku zgodnym z art. 1 Pierwszego Protokołu idzie – choć w sposób rozszerzony i bardziej jednoznaczny – art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych w wersji z 2000 r. Podkreślając prawo właściciela do posiadania i zachowania oraz niezakłóconego korzystania⁴⁶ ze swojej nabytej zgodnie z prawem własności, podobnie uzależnia on możliwość ode-

⁴⁵ Zob. orzeczenia ETS w sprawach 46/87 i 227/88 *Hoechst AG v. Komisja*, „Zbiór orzeczeń ETS” 1989, s. 2859 i n.; por. też sprawę nr 5/88 *Wachauf v. Niemcy*, „Zbiór Orzeczeń ETS” 1989, s. 2609 i n.

⁴⁶ Por. orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28 października 1987 r., *Inze v. Austria*, A.126, a także F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 5.

brania własności od względów interesu publicznego, dodając tutaj wymóg stosownego odszkodowania. Kwestii tej poświęcone jest bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴⁷. W szczególności w orzeczeniu *Sporrong Lonnroth* z 23 września 1982 r. podkreślono wymóg słusznego odszkodowania przy wywłaszczeniu, rozsądnie odniesionego, ale niekoniecznie tożsamego z rynkową wartością wywłaszczonej rzeczy⁴⁸. Takie samo stanowisko zajął Trybunał w sprawie *Holy Monasteries v. Greece*⁴⁹ z 9 grudnia 1994 r. Jak starałem się wykazać wyżej, w wypadku rozliczeń stron po skorzystaniu przez ANR z ustawowego prawa odkupu suma, do wypłacenia której zobowiązana jest Agencja, nie zawsze może być uznana za pełny ekwiwalent wydatków poniesionych przez osobę, która utraciła własność na rzecz Agencji.

Zważywszy jednakże, że Karta Praw Podstawowych nie ma na razie mocy obowiązującej, jej brzmienie może być traktowane z punktu widzenia rozważań zawartych w niniejszym artykule tylko jako argument pomocniczy⁵⁰. Nie zmienia to faktu, że trudno uznać aktualną regulację ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. za zgodną z wymogami, jakie pozbawieniu własności stawia art. 1 Pierwszego Protokołu do konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych wolności człowieka z 1950 r.

6. Konkluzja

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że instytucja ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest niezgodna z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Decydują o tym następujące cechy tej instytucji:

– ograniczenie prawa własności, do którego prowadzi stosowanie tej instytucji nie jest konieczne do realizacji celów wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji,

⁴⁷ Por. jego omówienie dokonane przez M. Nowickiego, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, 1994, s. 388.

⁴⁸ Por. *Orzecznictwo sztrasburskie. Zbiór orzeczeń*, Toruń 1998, s. 914; orzeczenie Trybunału w sprawie *Lithow & others v. U.K.* z 8 czerwca 1986 r., „Orzecznictwo ETPC”, seria A, t. 102, s. 50-51, pkt 121.

⁴⁹ „Orzecznictwo ETPC”, seria A, t. 301-A.

⁵⁰ Por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2005 r., I CK 834/04, „Lex” nr 180887.

- celów, realizacji których służy ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r., nie można uznać za cele publiczne, wspomniane w art. 21 ust. 2 Konstytucji,
- wprowadzenie ograniczenia własności, jakie zawiera art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r., narusza zasadę proporcjonalności ograniczeń wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- ograniczenie prawa własności zawarte w art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. narusza istotę prawa własności, o której mowa w art. 31 ust. 3 i 64 ust. 3 Konstytucji,
- zasady ustalania ekwiwalentu w wypadku wykonania przez Agencję Nieruchomości Rolnych ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. nie zawsze prowadzą do uzyskania przez stronę pozbawioną własności słusznego odszkodowania, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji⁵¹.

A QUESTION OF COMPLIANCE WITH THE CONSTITUTION OF THE STATUTORY RIGHT OF THE AGRICULTURAL PROPERTY AGENCY TO RE-PURCHASE PROPERTY

Summary

The paper contains deliberations on the origin of the statutory right of the Agricultural Property Agency to re-purchase property arising from Art.29 para. 5 of the Act on management of agricultural property owned by the State Treasury and a conclusion that there is not much room for that right within the scope of the primary and fundamental tasks assigned to the Agency.

Further on, a comparison is made between the right to re-purchase property and the concept of expropriation. The result of this exercise shows that the said right to re-purchase constitutes a much more burdensome intervention and a greater limitation of the ownership, than it is in the case of expropriation. The analysis of Art. 31 para. 3, Art. 21 para. 2 and art. 64 para. 3 of Poland's Constitution performed on the basis of case law of the Constitutional Tribunal leads to the conclusion that the said right to re-purchase land under Art. 29 para. 5 of the Act on management of agricultural property of 19 October 1991 is contrary to those provisions.

The author argues that the resulting limitation of ownership is: (a) not necessary to pursue the objectives referred to in Art. 31 para. 3 of the Constitution and does not satisfy

⁵¹ W uzupełnieniu niniejszej konkluzji dodać trzeba, że Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił 13 lutego 2008 r., już po opracowaniu niniejszego artykułu, do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r.

the test of proportionality formulated in the provision, (b) that the goals provided for in Art. 29 para. 5 can be hardly considered as meeting general public interests in the meaning of Art. 21 para. 2 of the Constitution, (c) that the ownership limitation interferes with the very essence of the right of property referred to in Art. 64 para. 3 of the Constitution, and last but not least (d) when the right to re-purchase property provided for in Art. 29 para. 5 is exercised, the party that transfers the property does not always receive fair compensation as provided for under Art. 21 para. 2 of the Constitution. Thus, in the author's opinion, the provision of Art. 29 para. 5 of the Act of 19 October 1991 is contrary to the Constitution.

LA CONFORMITÀ ALLA COSTITUZIONE POLACCA DEL DIRITTO DI ACQUISTO SPETTANTE ALL'AGENZIA DI IMMOBILI AGRICOLI

Riassunto

L'Autore parte dalla genesi del diritto di acquisto spettante all'Agenzia di Immobili Agricoli di cui all'art. 29 comma 5 della legge del 19.10.1991 sulla gestione degli immobili agricoli dello Stato, sostenendo la sua difficile congruenza agli originali e fondamentali compiti dell'Agenzia.

Successivamente mette a confronto il diritto all'acquisto dell'Agenzia e l'istituto dell'espropriazione, rilevando che il primo costituisce un intervento molto più doloroso che in modo molto più marcato limita il diritto di proprietà. In seguito, in base alle finora esistenti opinioni dottrinali e sentenze della Corte Costituzionale, analizza il comma 3 dell'art. 31, il comma 2 dell'art. 21 e il comma 3 dell'art.64 della Costituzione e constata che il regolamento del diritto di acquisto dell'Agenzia, di cui all'art. 29 comma 5 della legge del 19.10.1991, è incostituzionale.

In particolare, l'Autore constata che la limitazione della proprietà che deriva da questa regolazione non è necessaria per la realizzazione degli obiettivi di cui al comma 3 dell'art. 31. Sostiene, inoltre, che è difficile riconoscere agli obiettivi di cui al comma 5 dell'art. 29 natura pubblica, intesa nel senso del comma 2 dell'art. 21 della Costituzione, dato che tale norma (il comma 5 dell'art. 29) viola l'essenza del diritto di proprietà, di cui al comma 3 dell'art. 64 della Costituzione. Infine rileva che nel caso dell'attuazione del diritto di acquisto il soggetto al quale è stata sottratta la proprietà non sempre può ricevere un adeguato indennizzo di cui al comma 2 dell'art. 21 della Costituzione. Di conseguenza l'Autore sostiene l'incostituzionalità del comma 5 dell'art. 29 della legge del 19.10.1991.

ANETA SUCHOŃ

W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych

1. Dzierżawa jest podstawową, obok własności, formą organizowania i prowadzenia gospodarstw rolnych w Polsce. Niewątpliwy wpływ na rozpowszechnianie tej instytucji ma działalność Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR), dzierżawa stanowi bowiem dominującą formę zagospodarowania mienia z Zasobu WRSP¹. Pomimo dużego znaczenia praktycznego, w ciągu ostatnich lat niewielkiej modyfikacji uległy przepisy dotyczące dzierżawy gruntów rolnych². Obecne regulacje nie zapewniają odpowiedniej trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, czyli stabilizacji w zakresie prowadzonej działalności rolniczej.

Już przed ponad 30 laty wysuwane były w doktrynie postulaty w zakresie zmiany przepisów poświęconych dzierżawie gruntów rolnych³ i wielokrotnie podejmowane były próby stworzenia nowych rozwiązań prawnych dotyczących tej instytucji. Znalazło to odbicie w przygotowywanych projektach aktów prawnych. Przykładem mogą być regulacje zawarte w projekcie Kodeksu rolnego z 1974 r.⁴, projekcie ustawy o dzierżawie nieruchomości

¹ Szerzej zob. na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnych: www.anr.gov.pl.

² Zmianie uległy niektóre przepisy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 57 poz. 603 z późn. zm.), m.in. art. 29 i 39.

³ Zob. W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975; C. Stempka-Jażwińska, *Model współczesnej dzierżawy rolniczej*, „Studia Prawnicze” 1979, nr 2; J. Szachułowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych*, „Nowe Prawo” 1989, nr 1; A. Lichorowicz, *O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych)*, w: *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, red. W. Ziętara, Warszawa 1999, s. 186-196.

⁴ Dzierżawie rolniczej poświęcono dużo miejsca w projekcie Kodeksu rolnego z 1974 r. (art. 279-316). Jego autorzy wyszli z założenia, że dzierżawę gruntów rolnych pod nazwą

rolnych Federacji Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych⁵ czy przepisach o dzierżawie rolniczej zawartych w projekcie ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw, które złożyło do Sejmu Polskie Stronnictwo Ludowe⁶. Żaden z wymienionych projektów nie został jednak uchwalony.

Celem artykułu jest próba sformułowania nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych. Niniejsze rozważania nawiązują zatem do zgłaszanych w doktrynie, szczególnie przez A. Lichorowicza⁷, propozycji zmian przepisów poświęconych dzierżawie gruntów rolnych. Potrzebę podjęcia badań uzasadnia m.in. objęcie naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną. Zmieniły się uwarunkowania społeczno-gospodarcze, nieco inaczej prezentuje się otoczenie rolnictwa. Przepisy prawne dotyczące konstrukcji umowy dzierżawy powinny umożliwiać udział dzierżawców w programach unijnych promujących prowadzenie działalności rolniczej zgodne z ochroną środowiska, i mających na celu modernizację przedmiotu dzierżawy, a nie stawiać bariery w tym względzie.

Rozważania poświęcone sformułowaniu nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych poprzedzi krótkie omówienie obecnie obowiązujących regulacji prawnych poświęconych omawianej instytucji.

2. Przepisy dotyczące samej umowy dzierżawy zawarte są w Kodeksie cywilnym (art. 693-709 k.c.). Mają one zastosowanie przede wszystkim

„dzierżawa rolnicza” należy wyczerpująco i samodzielnie uregulować bez odsyłania do przepisów o najmie; szerzej zob. J. Szachulowicz, op. cit., s. 29-30.

⁵ Zob. A. Lichorowicz, *Miejsce gospodarstw wielkotowarowych, głównie spółek pracowniczych i RSP, w ustroju rolnym, jak i potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Rolnik Dzierżawca” 2003, nr 2, s. 43-54.

⁶ Druk sejmowy nr 697 z 2 lipca 2002 r. Ponadto odnotować należy projekty ustaw, które nie wprowadzały odrębnego reżimu prawnego dzierżawy rolniczej, ale przewidywały poddanie dzierżawy gruntów rolnych kontroli organów administracji, jak np. poselski projekt o obrocie ziemią z marca 2002 r. (druk sejmowy nr 401 z 6 marca 2002 r.) czy też rządowy projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z lipca 2002 r. (druk sejmowy nr 1128 z 28 listopada 2002 r.); zob. też Biuro Studiów i Ekspertyz, *Opinia o projekcie ustawy o obrocie ziemią (druk 401) z 05.05.2002 r.*, dostępna na stronie internetowej Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl>.

⁷ Zob. m.in. A. Lichorowicz, *O nowy model dzierżawy...*, s. 186-196; A. Lichorowicz, P. Czechowski, *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze UE” 1999, nr 6, s. 2-4; A. Lichorowicz, *Konsekwencje stowarzyszenia Polski z Europejską Wspólnotą Gospodarczą w dziedzinie polskiego ustawodawstwa w przedmiocie struktur agrarnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 5, s. 25; idem, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 398 i n.

kim do tzw. dzierżawy prywatnej. Do tzw. dzierżawy państwowej⁸ stosuje się również inne akty prawne, tj. ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁹ oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze¹⁰. Regulacja ta zawiera przepisy dotyczące m.in. instytucji tzw. leasingu rolniczego, trybu zawierania umów dzierżawy i ustalania ich warunków, zasad ustalania czynszu dzierżawnego, prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Natomiast prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy określone zostało w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹¹. Jeżeli chodzi o dzierżawę gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego, to – prócz Kodeksu cywilnego stosujemy także ustawę z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹².

Obecne regulacje prawne dzierżawy gruntów rolnych nie zapewniają odpowiedniej trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, czyli stabilizacji w zakresie prowadzonej działalności rolniczej. Potwierdza to konieczność wprowadzenia nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na bardziej szczegółowe przedstawienie oceny tej ochrony, warto jednak wspomnieć chociaż o niektórych jej elementach¹³.

⁸ Dzierżawa tzw. „państwowa” związana była z dzierżawą gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, a od 1992 r. od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z kolei następcą prawnym wymienionej państwowej osoby prawnej, po wejściu w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592), jest Agencja Nieruchomości Rolnych.

⁹ Tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 57, poz. 603 z późn. zm. (zwana dalej: ustawa z 19 października 1991 r.).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Dz. U. Nr 140, poz. 1349); rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach, Dz. U. Nr 140, poz. 1349.

¹¹ Zwana dalej: ustawa z 11 kwietnia 2003 r.

¹² Tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

¹³ Szerzej na temat trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych zob. A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006. Na trwałość gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych składają się dwa elementy: zapewnienie zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy oraz zagwarantowanie producentowi rolnemu stabilnego posiadania i pobierania pożytków z gruntów rolnych. Drugi z tych elementów należy rozpatrywać w dwóch aspektach: w kontekście ochrony trwałości stosunku prawnego dzierżawy gruntów rolnych oraz ułatwienia dzierżawcy nabycia własności dzierżawionych gruntów rolnych; por. *ibidem*, s. 14 i n.

Ochronie trwałości stosunku dzierżawy gruntów rolnych służy przede wszystkim zapewnienie ustawowego minimalnego czasu, na który zawierana jest dzierżawa. Ustalony przez obie strony krótszy okres jej trwania ulega wówczas z mocy prawa przedłużeniu do takiego ustawowego terminu¹⁴. W naszym prawodawstwie brak takiej instytucji. Kodeks cywilny daje stronom pełną swobodę w zakresie zawierania umowy dzierżawy gruntów rolnych na krótki okres albo na czas nieoznaczony. Takie dzierżawy są mało stabilne, nie zachęcają dzierżawców do czynienia nakładów, planowania i prowadzenia racjonalnej gospodarki, co jest oczywiście niekorzystne również z punktu widzenia zachowania zdolności produkcyjnej dzierżawionych gruntów rolnych. Im dłuższy okres, na który zawarta jest dzierżawa, tym większą stabilizację gwarantuje stronom, a także pewność co do przysługujących im praw i obowiązków.

Z uwagi na członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz możliwość otrzymania przez rolników środków finansowych z budżetu unijnego, szczególnie istotne jest zawieranie dzierżawy na długie okresy. Często bowiem wymogiem uzyskania pomocy jest przedstawienie długoterminowej umowy dzierżawy gruntów rolnych. Co prawda, przepisy Kodeksu cywilnego pozwalają stronom na zawieranie takich kontraktów, jednak występuje niewiele przepisów zachęcających wydzierżawiających do zawierania umów długoterminowych.

Dla zapewnienia trwałości stosunku dzierżawy gruntów rolnych niekorzystne jest ustanowienie w Kodeksie cywilnym 30 lat jako maksymalnego okresu, na jaki może być zawarta umowa dzierżawy na czas oznaczony. Po jego upływie dzierżawę poczytuje się za zawartą na czas nieoznaczony. Zasada ta odnosi się również do dzierżawy gruntów rolnych zawartej na czas życia dzierżawcy lub wydzierżawiającego. Brakuje przepisu, który wyłączałby zastosowanie zasady określonej w art. 695 k.c. w odniesieniu do dzierżaw zawartych na czas życia strony umowy dzierżawy.

W Kodeksie cywilnym brakuje również regulacji prawnych dotyczących dzierżawy gruntów tzw. zawodowej, zawieranej na czas aktywności zawodowej dzierżawcy i kończącej się dopiero z jego przejściem na emeryturę. Nie występuje tam także zróżnicowanie czasu trwania dzierżawy z uwagi na jej przedmiot. Ze względów społeczno-gospodarczych niewątpliwie czas trwania dzierżawy gospodarstwa rolnego powinien być dłuższy niż w przypadku działki gruntu rolnego.

¹⁴ Szerzej zob. A. Lichorowicz, w: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski. Warszawa 2005, s. 106.

W naszym ustawodawstwie nie występuje też instytucja automatycznego przedłużania dzierżawy na następny określony ustawowo czas. „Milczące przedłużenie dzierżawy” (art. 674 k.c. w związku z art. 694 k.c.) oraz przedłużenie dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. nie zapewniają w wystarczającym stopniu trwałości stosunku dzierżawy gruntów rolnych.

Jeżeli chodzi o trwałość stosunku dzierżawy w przypadku zbycia gruntu rolnego oddanego w dzierżawę, to w odniesieniu do dzierżawy prywatnych gruntów rolnych znacznym utrudnieniem może być spełnienie wymogu, by dzierżawa zawarta była w formie pisemnej z datą pewną. Dlatego w praktyce nabywcy często przysługuje prawo do przedwczesnego wypowiedzenia dzierżawy, mimo że umowę zawarto na czas oznaczony, a rzecz została wydana dzierżawcy. Ponadto, z punktu widzenia zachowania trwałości dzierżawy gruntów rolnych, niekorzystne jest niestosowanie art. 678 k.c. w przypadku nabycia pierwotnego dzierżawionego gruntu rolnego. Jedynie w przypadku wywłaszczenia dokonanego na określone w ustawie cele, których nie można zrealizować bez posiadania gruntów rolnych, uzasadnione wydaje się zakończenie dzierżawy. Jednocześnie, biorąc pod uwagę specyfikę produkcji rolnej, przewidziany przez art. 123 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami 3-miesięczny termin wypowiedzenia dzierżawy należy uznać za zbyt krótki. Ponadto brakuje przepisów określających, że dzierżawcy przysługuje odszkodowanie za przedwczesne zakończenie dzierżawy na skutek nabycia pierwotnego oraz zwrot nakładów od byłego wydzierżawiającego.

Przechodząc do oceny rozwiązań prawnych dotyczących przeniesienia praw i obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy dzierżawy gruntów rolnych na osobę trzecią, podkreślić trzeba przede wszystkim brak stosownej regulacji w przepisach o dzierżawie. Odwołanie się do art. 509 k.c. w przypadku cesji praw dzierżawcy rodzi w praktyce problemy. Na aprobatę zasługuje stanowisko Sądu Najwyższego zaprezentowane w orzeczeniu z 23 marca 2000 r.¹⁵, iż na cesję praw dzierżawcy niezbędna jest zgoda wydzierżawiającego. Zgoda taka jest również niezbędna w przypadku łącznego przeniesienia praw i obowiązków dzierżawcy, co wynika z przepisów o przejęciu długu. Konieczność uzyskania zgody na przeniesienie praw albo łączne przeniesienie praw i obowiązków dzierżawcy ocenić należy pozytywnie z punktu widzenia zachowania zdolności produkcyjnej gruntów rolnych. Należy bowiem pamiętać, że umiejętności gospodaro-

¹⁵ II CKN 863/98, OSNC 2000, nr 10, poz. 183.

wania osoby bezpośrednio prowadzącej działalność rolniczą na dzierżawionych gruntach rolnych oraz jej zasoby majątkowe mają wpływ na wykonywanie obowiązków związanych z zachowaniem zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy.

Dla stabilizacji stosunku dzierżawy gruntów od ANR mało atrakcyjne jest ustalanie wysokości czynszu dzierżawnego w trybie przetargowym, zwłaszcza przetargu ustnym. Zdarza się bowiem, że czynsz końcowy jest bardzo wysoki – przekracza średni poziom czynszu na danym terenie. Wysokie stawki świadczenia czynszowego i niepewna sytuacja w sektorze rolnym stanowią główne przyczyny powstawania zaległości w płaceniu czynszu, co może doprowadzić do wypowiedzenia dzierżawy przez wydzierżawiającego bez zachowania terminu wypowiedzenia. Z tego powodu istotnymi instrumentami służącymi ochronie trwałości stosunku dzierżawy gruntów rolnych, szczególnie w odniesieniu do dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP, są instytucje pozwalające na obniżenie, umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty świadczenia czynszowego. Zapewniają one dzierżawcy większą stabilizację i umożliwiają podział ryzyka gospodarczego pomiędzy strony umowy dzierżawy gruntów rolnych. Największe niewątpliwie znaczenie ma obniżenie czynszu uregulowane w art. 700 k.c., chociaż z powodu niejasnego sformułowania tego artykułu w praktycznym jego stosowaniu pojawiają się ogromne trudności. Nie dziwi zatem fakt uszczegółowienia przez ANR przesłanek pozwalających na wystąpienie przez dzierżawcę z wnioskiem o obniżenie świadczenia czynszowego. Z punktu widzenia ochrony stosunku prawnego dzierżawy istotne było wydanie rozporządzenia z 1 sierpnia 2003 r. Ten akt wykonawczy wprowadził możliwość odroczenia terminu zapłaty, rozłożenie na raty, a nawet umorzenie wszystkich należności ANR. Podobnie jednak, jak art. 700 k.c., zawiera on wiele niejasnych sformułowań.

Dla prowadzenia stabilnej działalności rolniczej niekorzystna jest możliwość wypowiedzenia dzierżawy gruntów rolnych zawartej na czas nieoznaczony w każdym momencie, bez podawania przyczyn. W polskim systemie prawnym nie została przyjęta zasada *numerus clausus* podstaw wypowiedzenia umowy dzierżawy gruntów rolnych. Ponadto wątpliwości może budzić fakt, że ustawowy termin wypowiedzenia (1 rok) może zostać wyłączony odmienną umową stron. Wydaje się, że ten roczny termin wypowiedzenia powinien mieć charakter bezwzględnie obowiązujący.

Jeżeli chodzi o przesłanki pozwalające na natychmiastowe wypowiedzenie umowy przez wydzierżawiającego, to najwięcej wątpliwości interpretacyjnych powoduje odwołanie się ustawodawcy do przepisów o najmie, a mianowicie do art. 664 § 2 oraz 667 § 2 k.c. Na trwałość stosunku

dzierżawy negatywnie wpływa także regulacja zawarta w art. 8 ustawy z 11 kwietnia 2003 r., wprowadzająca możliwość wygaśnięcia dzierżawy. Skorzystanie przez ANR z prawa pierwokupu lub prawa wykupu w odniesieniu do dzierżawionej nieruchomości rolnej może doprowadzić do wygaśnięcia stosunku dzierżawy. Niekorzystne są także przepisy zawarte w art. 36 ust. 4 oraz art. 39 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r., przewidujące możliwość wypowiedzenia umowy dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP zawartej na czas oznaczony.

Nawiązując do instytucji ułatwiających dzierżawcy nabycia przedmiotu dzierżawy warto wyjaśnić, że główną przeszkodą w korzystaniu przez dzierżawców z instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu jest nieprzeznaczenie dzierżawionych gruntów rolnych do sprzedaży. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w odniesieniu do dużych obszarów wydzierżawionych przez ANR gruntów rolnych zgłoszone zostały roszczenia przez byłych właścicieli. Nadal bowiem wiąże zakaz zbywania tychże gruntów wprowadzony w 1997 r. przez Prezesa Rady Ministrów i wydane na jego podstawie wytyczne Prezesa ANR¹⁶. Do czasu uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej występować będzie stan zawieszenia. Z drugiej jednak strony pewne obawy ze strony dzierżawców występują także w odniesieniu do treści przyszłej ustawy reprivatyzacyjnej. Na jej podstawie dzierżawione przez nich grunty rolne mogą zostać zwrócone byłym właścicielom, co pozbawi ich możliwości zakupu tych gruntów od obecnego wydzierżawiającego (ANR). Problemy w praktyce powoduje także brak kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu. Luka ta jest tym bardziej widoczna, że nie ma przepisów ogólnych dotyczących instytucji pierwszeństwa nabycia.

Odnosząc się z kolei do prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy na mocy art. 3 ust. 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r., podkreślić trzeba, że zakres zastosowania tego prawa – zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy – został ograniczony w porównaniu z regulacją zawartą w nieobowiązującym już art. 695 § 2 k.c. Poza tym dzierżawcy, jak powszechnie wiadomo, mogą skorzystać z tego prawa dopiero wtedy, gdy właściciel sprzedaje przedmiot dzierżawy. Wyeliminowanie prawa pierwokupu jest zawsze możliwe, np. drogą sporządzenia umowy darowizny¹⁷.

Duże wątpliwości budzą zasady dzierżawy gruntów od jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym, że umowy sprzedaży nieru-

¹⁶ Zob. F. Petryna, *Uprawnienia byłych właścicieli*, „Agroprzemiany” 2002, nr 9, s. 8-9.

¹⁷ Zob. M. Kępiński, *Pozorność w umowach o przeniesienie własności nieruchomości*, „Nowe Prawo” 1969, nr 9, s. 1373-1380.

chomości zawierane są z reguły w drodze przetargu, obecne rozwiązanie (dzierżawcy gruntów jednostek samorządowych przysługuje prawo pierwokupu, a nie prawo pierwszeństwa nabycia bez przetargu¹⁸) powoduje problemy w praktyce¹⁹. Aby ich uniknąć, wydzierżawiający decydują często, że umowy dzierżawy zawierane są na krótkie okresy (poniżej 3 lat), co jest oczywiście bardzo niekorzystne dla dzierżawców. Zasady dotyczące dzierżawy gruntów należących do jednostek samorządu terytorialnego, określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami, nie uwzględniają w ogólne specyfiki rolnej w zakresie dzierżawy i sprzedaży gruntów rolnych.

Jeżeli chodzi o ochronę zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy, to wynika ona w coraz większym stopniu z innych pozakodeksowych aktów prawnych. Szkoda, że ich wejście w życie nie łączyło się ze zmianą regulacji prawnej poświęconej bezpośrednio dzierżawie gruntów rolnych w Kodeksie cywilnym czy ustawie z 19 października 1991 r. Poza tym dzierżawcy mają za mało swobody w zakresie prowadzonej działalności rolniczej. Najwięcej wątpliwości powodują zasady wykonywania ulepszeń przedmiotu dzierżawy.

3. Przechodząc do próby przedstawienia propozycji zmian przepisów poświęconych dzierżawie gruntów rolnych, na wstępie zasadne wydaje się uwzględnienie kilku założeń²⁰.

Po pierwsze, akty prawne nie mogą sprowadzać się tylko do zabezpieczenia interesów dzierżawcy w przepisach poświęconych dzierżawie gruntów rolnych. Ustawodawca powinien uwzględniać także interesy wydzierżawiającego, ten ostatni bowiem musi dostrzegać także wymierne korzyści ekonomiczne z tytułu zawarcia umowy, co jest bardzo istotne w przypadku dzierżawy prywatnych gruntów rolnych²¹.

¹⁸ Zob. art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁹ Jak wiadomo, prawo pierwokupu może zostać wykonane dopiero po zawarciu zobowiązującej umowy sprzedaży pomiędzy sprzedawcą a osobą trzecią. Jeżeli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego, zawarcie takiej umowy następuje z reguły po zakończeniu procedury przetargowej, a więc dopiero po jej przeprowadzeniu następuje poinformowanie dzierżawcy o przysługującym mu prawie pierwokupu. Przysparza to dodatkowych kosztów jednostkom samorządu terytorialnego. Problem rozwiązałoby przyznanie wszystkim dzierżawcom ustawowego prawa pierwszeństwa nabycia gruntów rolnych bez przetargu.

²⁰ Założenia oraz zgłaszane dalej postulaty stanowią pewną modyfikację moich uwag zawartych w książce: A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 259-272.

²¹ Zob. A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 192.

Po drugie, stosunek prawny powstały w wyniku zawarcia umowy dzierżawy gruntów rolnych powinien być tak ukształtowany, by nie naruszać praw wynikających z własności. Zagadnienie to jest szczególnie ważne w kontekście wniosków *de lege ferenda* dotyczących instytucji ułatwiających nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych. Bezsprzecznie instytucje takie dość silnie ingerują w sferę prawa właściciela do swobodnego rozporządzania rzeczą.

Po trzecie, regulacja prawna dzierżawy gruntów rolnych nie powinna mieć charakteru ani zbyt protekcyjnego, ani zbyt liberalnego. Opowiedzieć się należy raczej za regulacją pośrednią. Oczywiście, w stosunku do obecnych przepisów zwiększyć należy stopień ochrony trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych. Nadmiar instrumentów tejże ochrony w formie nakazów czy zakazów może jednak wpływać negatywnie na obrót dzierżawny. Najbardziej skutecznym środkiem wydają się instrumenty zachęcające strony umowy dzierżawy gruntów rolnych do określonego postępowania za pomocą różnorodnych bodźców, zwłaszcza finansowych.

Po czwarte, tworząc nowy model dzierżawy gruntów rolnych, należy nawiązać do dorobku legislacyjnego krajów zachodnioeuropejskich oraz skorzystać z doświadczeń ANR. Ponadto konstrukcja dzierżawy gruntów rolnych powinna odpowiadać aktualnym społeczno-gospodarczym potrzebom prowadzenia działalności rolniczej.

Przedstawienie wniosków *de lege ferenda* rozpocząć trzeba od postulatu wyodrębnienia w naszym systemie prawnym dzierżawy rolniczej. Pod względem legislacyjnym postulat wprowadzenia regulacji poświęconej dzierżawie rolniczej może być zrealizowany w różnoraki sposób. W tym miejscu rozważyć należy dwie możliwości.

Pierwsza z nich polegałaby na wyodrębnieniu dzierżawy rolniczej w Kodeksie cywilnym i wyczerpującym uregulowaniu materii poświęconej tej instytucji tylko w tym akcie prawnym. Zasadne jednak wydaje się zwrócenie uwagi na fakt, że zakres wymagających unormowania spraw związanych z dzierżawą rolniczą jest szeroki, regulacja ta zatem byłaby rozbudowana. Ponadto konieczność powiązania przepisów poświęconych tej instytucji z polityką rolną powodowałaby konieczność częstych nowelizacji Kodeksu cywilnego. Takie rozwiązanie nie byłoby korzystne chociażby z tego powodu, że powszechnie uważa się, iż ten akt prawny ma być kompleksem norm względnie stabilnych, stanowiących trwałą podstawę dla stosunków i obrotu cywilnoprawnego²².

²² Zob. szerzej Z. Radwański, *Założenia dalszych praw kodyfikacyjnych na obszarze prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 3, s. 8.

Druga możliwość polegałaby na uchwaleniu odrębnej ustawy, obejmującej problematykę dzierżawy rolniczej. W ten sposób całość przepisów poświęconych wymienionej instytucji znalazłaby się poza Kodeksem cywilnym. Rozwiązanie takie również budzi sporo zastrzeżeń. W sprawach rolnych widoczny jest, co prawda, proces narastania aktów prawnych pozakodeksowych, ale nie uzasadnia to twierdzenia o oderwaniu dzierżawy rolniczej od Kodeksu cywilnego. Unormowanie dzierżawy gruntów rolnych w tym akcie prawnym ma długie tradycje, a wyłączenie całości przepisów o dzierżawie rolniczej z Kodeksu cywilnego utrudniłoby interpretację i nie służyłoby stabilizacji przepisów o dzierżawie rolniczej. Takie zubożenie Kodeksu cywilnego stanowiłoby niewątpliwie krok wstecz, gdyż nie w tym kierunku szedł ustawodawca wprowadzając do tego aktu prawnego przepisy o dzierżawie gruntów rolnych²³. Byłoby to powtórzenie sposobu uregulowania spraw rolnych z projektu Kodeksu rolnego z 1974 r. Polegał on na wyłączeniu z Kodeksu cywilnego przepisów dotyczących rolnictwa, co wówczas spotkało się z krytyką ze strony przedstawicieli nauki prawa cywilnego²⁴.

Można zatem stwierdzić, że zamieszczenie materii dzierżawy rolniczej wyłącznie albo w Kodeksie cywilnym, albo w ustawie o dzierżawie rolniczej nie jest właściwym rozwiązaniem legislacyjnym. Pewne sugestie co do sposobu uregulowania dzierżawy rolniczej nasuwa unormowanie najmu lokali. Elementy konstrukcyjne najmu lokalu zamieszczone są w Kodeksie cywilnym, natomiast przepisy o charakterze ochronnym znajdują się w ustawie z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁵. Podobny podział materii pomiędzy Kodeks cywilny a pozakodeksowe akty prawne warto zastosować w odniesieniu do dzierżawy rolniczej.

²³ Zob. R. Budzinowski, *Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. 2, red. A. Jurcewicz, S. Prutis, Białystok 2001, s. 32-33; J. Paliwoda, *Problemy usytuowania prawa rolnego w systemie prawa oraz kodyfikacji prawa rolnego*, „Nowe Prawo” 1973, nr 1, s. 62-64.

²⁴ Zob. *Ocena stanu prawa cywilnego i rolnego* (przygotowana przez Zespół Prawa Cywilnego i Rolnego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów), „Nowe Prawo” 1985, nr 10, s. 4; Z. Radwański, E. Łętowska, *Miejsce kodeksu cywilnego w systemie źródeł prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 3, s. 6-7.

²⁵ Dz. U. Nr 71, poz. 733 z późn. zm.; szerzej zob. Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2004, s. 102-104; J. Panowicz-Lipska, *Najem lokali*, w: *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, red. J. Panowicz-Lipska, s. 70 i n.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia należy stwierdzić, że najlepszym rozwiązaniem legislacyjnym jest trzecia propozycja, tj. zamieszczenie przepisów odnoszących się do konstrukcji dzierżawy rolniczej w Kodeksie cywilnym, a innych – szczególnie tych o charakterze ochronnym – w odrębnej ustawie. Takie rozwiązanie służyłoby stabilizacji podstawowych regulacji dotyczących dzierżawy rolniczej, a jednocześnie umożliwiłoby dostosowanie szczególnych rozwiązań do realiów społeczno-gospodarczych. Polityka rolna ulega zmianom, modyfikowane muszą być także regulacje prawne. Materia ustawy o dzierżawie rolniczej mogłaby również obejmować niektóre kwestie związane z dzierżawą nieruchomości z Zasobu WRSP oraz od jednostek samorządu terytorialnego.

Prezentację szczegółowych postulatów co do ukształtowania dzierżawy rolniczej – z punktu widzenia niniejszych rozważań – rozpocząć należy od tych, które powinny być uregulowane w Kodeksie cywilnym. Niewątpliwie w tym akcie prawnym powinny zostać zamieszczone przepisy pozwalające na wyodrębnienie dzierżawy rolniczej jako szczególnego rodzaju dzierżawy. Obejmowałaby ona dzierżawę pojedynczych działek gruntów rolnych oraz gospodarstwa rolnego jako zorganizowanej jednostki. Przepisy określać powinny minimalną normę obszarową dla przedmiotu dzierżawy rolniczej, tj. 0,5 ha dla pojedynczej działki oraz 1 ha dla gospodarstwa rolnego²⁶.

Uzasadniony wydaje się także postulat wprowadzenia wymogu pisemnej formy umowy dzierżawy rolniczej, jednak nie pod rygorem nieważności, a jedynie dla celów dowodowych. Do zawierania umowy dzierżawy w tej formie powinny zachęcać inne przepisy prawne.

Przepisy Kodeksu cywilnego powinny zobowiązywać dzierżawcę do prowadzenia prawidłowej gospodarki rolnej na dzierżawionym gruncie rolnym, nienaruszającej substancji i rolniczego charakteru przedmiotu dzierżawy. Do jego obowiązków powinno należeć wykonywanie napraw niezbędnych do zachowania stanu przedmiotu dzierżawy w stanie nie pogorszonym. Natomiast szczegółowe unormowanie kwestii wykonywania napraw i ulepszeń powinno nastąpić w ustawie o dzierżawie rolniczej. Podobną zasadę warto zastosować co do czynszu dzierżawnego. Formy i terminy płatności mogą być uregulowane w Kodeksie cywilnym, a inne zagadnienia związane ze świadczeniem czynszowym (np. jego obniżenie czy umorzenie) powinny zostać zamieszczone w odrębnej ustawie o dzierżawie rolniczej.

²⁶ Postulat wprowadzenia pojęcia dzierżawy rolniczej wysuwany był w nauce m.in. przez A. Lichorowicza, zob. *Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych...*, s. 601.

Przechodząc do problematyki wpływu śmierci wydzierżawiającego na stosunek dzierżawy, trzeba zauważyć, że w pełni uzasadniony jest postulat wprowadzenia w Kodeksie cywilnym w przepisach o dzierżawie rolniczej regulacji określającej, że w miejsce wydzierżawiającego wstępują jego spadkobiercy. Jeżeli zaś chodzi o losy dzierżawy rolniczej w przypadku śmierci dzierżawcy, to zaproponować należy rozwiązanie polegające na tym, że po śmierci wymienionej strony kontraktu w stosunek dzierżawy wstępują jej spadkobiercy. Jednocześnie jednak przepisy powinny określać kolejność wstępowania przez spadkobierców w stosunek dzierżawy rolniczej. Przede wszystkim pierwszeństwo miałby: spadkobierca, który w momencie nabycia spadku prawidłowo i trwale pracował w gospodarstwie, a następnie żyjący małżonek i zstępni spadkodawcy. Powinni oni w ciągu 6 miesięcy od daty otwarcia spadku poinformować wydzierżawiającego o osobach, które wstępują w prawa i obowiązki dzierżawcy. W razie braku wymienionych kategorii osób, spadkobiercy powinni wskazać osoby, które w ich imieniu będą wykonywać prawa i obowiązki dzierżawcy. Spadkobierca, który wstąpił w prawa i obowiązki zmarłego dzierżawcy, wynikające z umowy dzierżawy rolniczej, powinien zapłacić rekompensatę pozostałym spadkobiercom²⁷. Jeżeli spadkobiercy nie byłiby zainteresowani kontynuacją dzierżawy rolniczej, mogliby się zrzec prawa do wstąpienia w prawa i obowiązku dzierżawcy, co prowadziłoby do wygaśnięcia dzierżawy rolniczej.

Kolejną kwestią, która powinna zostać uregulowana w przepisach o dzierżawie rolniczej w Kodeksie cywilnym, jest przeniesienie praw i obowiązków dzierżawcy na osobę trzecią. Z uwagi na brak w części ogólnej zobowiązań wyodrębnienia instytucji łącznego przeniesienia praw i obowiązków strony umowy wzajemnej na osobę trzecią, uzasadniony wydaje się postulat wprowadzenia przepisu przewidującego, że takie przeniesienie jest – co prawda – dopuszczalne, ale za zgodą wydzierżawiającego. Również od uzyskania zgody wymienionej strony umowy dzierżawy rolniczej uzależniona powinna być cesja praw dzierżawcy, wynikająca z umowy dzierżawy rolniczej, czy też oddanie w poddzierżawę lub w bezpłatne używanie przedmiotu dzierżawy rolniczej. Natomiast inne kwestie, takie jak odstąpienia od zasady uzyskania zgody na przeniesienie praw i obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy dzierżawy rolniczej czy losy poddzierżawy w przypadku zakończenia dzierżawy

²⁷ Por. art. 45 projektu ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw; zob. też A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 195.

rolniczej, powinny zostać uregulowane w ustawie o dzierżawie rolniczej, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

Konstruując model dzierżawy rolniczej w Kodeksie cywilnym, zapewnić trzeba także ochronę trwałości stosunku prawnego dzierżawy rolniczej w przypadku zbycia przedmiotu dzierżawy. Opowiedzieć się należy za przyznaniem dzierżawcy gruntów rolnych takiej samej ochrony, jak właścicielowi²⁸. Zasadny wydaje się także postulat uregulowania w Kodeksie cywilnym instytucji dzierżawy rolniczej z opcją zakupu, czyli tzw. leasingu rolniczego²⁹. Opcja kupna zawarta w umowie uprawniałaby dzierżawcę do nabycia przedmiotu dzierżawy w określonym terminie i za określoną cenę, pozostawiając mu swobodę w zakresie wykonania uprawnienia. Konieczne byłoby również wprowadzenie regulacji określającej, że do dzierżawy z opcją zakupu stosuje się przepisy o dzierżawie rolniczej, a nie odpowiednio przepisy o leasingu.

Obecnie przejść należy do przedstawienia propozycji rozwiązań prawnych, które powinny zostać zamieszczone w odrębnej ustawie o dzierżawie rolniczej. Niektóre zagadnienia zostały wskazane już wcześniej.

Przede wszystkim warto wprowadzić zasadę, że umowy dzierżawy rolniczej zawierane muszą być na czas oznaczony. Należy również zastanowić się nad instytucją minimalnego czasu trwania dzierżawy rolniczej. Jednym z podstawowych instrumentów ochrony trwałości stosunku prawnego dzierżawy gruntów rolnych stanowi właśnie ustawowe określenie minimalnego czasu trwania dzierżawy rolniczej. Wprowadzenie do ustawy o dzierżawie rolniczej regulacji określającej, że minimalny czas trwania dzierżawy rolniczej wynosi 5 lat³⁰, a umowy zawarte na okres krótszy ulegają przedłużeniu do ustawowego minimalnego czasu trwania, niewątpliwie byłoby korzystne dla stabilizacji działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych. Z drugiej jednak strony takie określenie czasu trwania dzierżawy rolniczej oraz zakaz zawierania umów dzierżawy rolniczej na czas nieokreślony mogłyby zniechęcać wydzierżawiających do

²⁸ Tak np. A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 192.

²⁹ Na temat umowy dzierżawy z opcją zakupu zob. M. Stańko, *Podstawowe założenia konstrukcyjne „dzierżawy rolniczej” w świetle art. 38a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego. Księga pamiątkowa ofiarowana Rejentowi Romualdowi Szytkowi*, red. E. Drozd, A. Oleszka i M. Pazdan, Kluczbork 2007, s. 321-330.

³⁰ Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że ustalenie minimalnego czasu trwania dzierżawy powinno być powiązane z zasadami przyznawania środków finansowych z budżetu unijnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Obecnie możliwość ich uzyskania uzależniona jest często m.in. od przedłożenia umowy dzierżawy gruntów rolnych zawartej na co najmniej 5 lat.

oddawania gruntów rolnych w dzierżawę. Zwrócić bowiem trzeba uwagę na fakt, że ta strona umowy nie zawsze jest zainteresowana oddawaniem gruntów rolnych w dzierżawę na czas oznaczony, a tym bardziej na dłuższe okresy, chociażby z powodu planów osobistego ich wykorzystywania w przyszłości. Dlatego należałoby rozpowszechnić instytucję dzierżawy rolniczej zawieranej, co prawda, na czas oznaczony, ale dopuszczającej możliwość wypowiedzenia w wypadkach określonych w umowie³¹. W takiej sytuacji, zawierając umowę dzierżawy rolniczej strony mogłyby do kontraktu wprowadzić zastrzeżenie o możliwości przedwczesnego wypowiedzenia dzierżawy w razie zajścia określonej przyczyny. Strony mogłyby określić również w kontrakcie okres wypowiedzenia, uzależniając go od rodzaju prowadzonej przez dzierżawcę działalności rolniczej. Dzierżawa rolnicza zawierana na czas oznaczony z możliwością jej przedwczesnego wypowiedzenia w przypadkach określonych w umowie powinna zostać uregulowana w przepisach o dzierżawie rolniczej.

Aby nie zniechęcać wydzierżawiających do zawierania umów dzierżawy rolniczej, możliwe jest także wprowadzenie regulacji określającej, że – co prawda – umowy dzierżawy zawarte na czas krótszy niż 5 lat albo na czas nieoznaczony uważane są za zawarte na okres 5 lat, ale wydzierżawiający może je wypowiedzieć (z zachowaniem rocznego terminu wypowiedzenia) w przypadku, gdy wydzierżawiający albo jego krewni zamierzają osobiście prowadzić działalność na wydzierżawionym gruncie rolnym.

Celowe wydaje się również wysunięcie postulatu dokonania podziału dzierżawy rolniczej na krótkoterminową i długoterminową³² oraz zróżnicowanie czasu trwania dzierżawy z uwagi na jej przedmiot. Dłuższy czas trwania powinien dotyczyć dzierżawy gospodarstw rolnych, a krótszy – pojedynczych gruntów rolnych. Określenie czasu trwania dzierżawy krótkoterminowej i długoterminowej uzależnione byłoby jednak od tego, czy w ustawie o dzierżawie rolniczej uregulowana zostałaby instytucja minimalnego czasu jej trwania. W przypadku występowania takiej instytucji, należy zaproponować, aby czas trwania dzierżawy rolniczej krótkoterminowej wynosił nie mniej niż 5 lat, a nie więcej niż 10 lat, natomiast długoterminowej – ponad 10 lat. W przypadku rezygnacji z instytucji minimal-

³¹ Dzierżawa gruntów rolnych zawierana na czas oznaczony, ale dopuszczająca możliwość wypowiedzenia w przypadkach określonych w umowie (art. 673 § 3 w zw. z art. 694 k.c.), nie jest obecnie popularna w stosunkach wiejskich.

³² Zob. A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 192 i n.; por. też art. 19 projektu ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 697 z 2 lipca 2002 r.

nego czasu trwania dzierżawy, opowiedzieć się trzeba za uregulowanie, zgodnie z którym krótkoterminowa umowa dzierżawy rolniczej zawierana była na okres nie dłuższy niż 5 lat, a umowa długoterminowa – na okres dłuższy niż 5 lat. Korzystne byłoby także wprowadzenie dzierżawy rolniczej tzw. zawodowej, wiążącej strony do czasu osiągnięcia przez dzierżawcę wieku emerytalnego oraz dzierżawy tzw. dożywotniej zawieranej na czas życia strony umowy dzierżawy.

Tworząc nowy model dzierżawy rolniczej, rozważyć należałoby możliwość rejestracji umów dzierżawy prywatnych gruntów rolnych. Osoby jej dokonujące mogłyby udzielać fachowych informacji dzierżawcom i wydzierżawiającym, a także dysponowałyby wzorami umów dzierżawy rolniczej. W takiej sytuacji powstaje pytanie, która z instytucji jest w stanie zajmować się rejestracją umów dzierżawy rolniczej i sprawami dzierżaw. Teoretycznie jest kilka możliwości: izby rolnicze, urzędy gminy, jednostki doradztwa rolniczego. Wydaje się, że rejestracja ta nie powinna mieć charakteru obligatoryjnego, ale raczej opowiadać trzeba się za wprowadzeniem przepisów zachęcających strony umowy do jej dokonywania.

Mając na uwadze zapewnienie stabilizacji w zakresie prowadzonej działalności rolniczej, za uzasadnione uznać trzeba wprowadzenie do naszego porządku prawnego instytucji automatycznego przedłużenia dzierżawy rolniczej o następny ustawowo określony czas, np. 5 lat albo o okres określony w umowie dzierżawy rolniczej. Wyróżnić można co najmniej dwa rozwiązania legislacyjne w kwestii takiego przedłużenia dzierżawy rolniczej³³.

Pierwsze polegałoby na przyjęciu, że długoterminowa lub krótkoterminowa dzierżawa rolnicza wygasa z upływem okresu, na jaki została zawarta, chyba że dzierżawca w odpowiednim terminie (np. 6 miesięcy przed upływem zakończenia stosunku dzierżawy) zgłosi zamiar jej kontynuacji. Wydierżawiający mógłby odmówić kontynuacji dzierżawy w przypadkach określonych w ustawie (np. wydierżawiający, jego małżonek bądź krewny ma zamiar wykorzystywać osobiście przedmiot dzierżawy w celach rolniczych; wydierżawiający ma zamiar przeznaczyć przedmiot dzierżawy na cele niezwiązane z rolnictwem i przeznaczenie takie jest zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego; dzierżawca nie wywiązywał się prawidłowo z obowiązków wynikających z umowy dzierżawy rolniczej, np. nie płacił terminowo czynszu dzierżawnego, nie prowadził prawidłowej gospodarki na przedmiocie dzierżawy).

³³ Za wprowadzeniem instytucji automatycznego przedłużania stosunku dzierżawy opowiadał się m.in. A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 192.

Drugie rozwiązanie legislacyjne polegałoby na konieczności złożenia przez wydzierżawiającego oświadczenia o niewyrażeniu zgody na kontynuację stosunku dzierżawy rolniczej krótkoterminowej lub długoterminowej, np. w terminie rocznym przed upływem umownego czasu trwania dzierżawy. W przypadku niezłożenia takiego oświadczenia, nastąpiłoby przedłużenie stosunku dzierżawy o czas określony w ustawie albo w umowie. Wydzierżawiający mógłby odmówić kontynuacji dzierżawy w przypadkach określonych w ustawie. Również dzierżawca niezainteresowany dalszą dzierżawą mógłby złożyć oświadczenie o jej zakończeniu.

W celu uniknięcia nieporozumień związanych z określeniem stanu przedmiotu dzierżawy w chwili jego wydania dzierżawcy, ustawa o dzierżawie rolniczej powinna stanowić, że strony umowy wspólnie przygotowują opis przedmiotu w momencie oddania go przez wydzierżawiającego do używania i pobierania pożytków. Jest to szczególnie istotne w kontekście dokonania rozliczeń z tytułu ulepszeń. Podobny opis powinien zostać sporządzony przy zakończeniu dzierżawy rolniczej.

Należy postulować, by w ustawie o dzierżawie rolniczej zamieszczone zostały wyjątki od zasady, że na przeniesienie praw i obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy rolniczej niezbędna jest zgoda wydzierżawiającego. Bez takiej zgody dzierżawca mógłby przenieść prawa i obowiązki wynikające z umowy dzierżawy rolniczej – po pierwsze – w przypadku przekazywania gospodarstwa rolnego na zstępnych celem uzyskania emerytury rolniczej czy renty strukturalnej, po drugie – w sytuacji gdy dzierżawca stał się długotrwale niezdolny do pracy, a prawa i obowiązki zostaną przeniesione na małżonka lub zstępnych, którzy dają gwarancję poprawnego gospodarowania przedmiotem dzierżawy. Należy się także opowiedzieć za wprowadzeniem regulacji, według której stosunek prawny nawiązany w następstwie zawartej przez dzierżawcę umowy o bezpłatne używanie lub poddzierżawę wygasa najpóźniej z chwilą zakończenia stosunku dzierżawy rolniczej. Przepisy powinny jednak dopuszczać możliwość zamieszczenia w umowie trójstronnej – zawartej pomiędzy dzierżawcą, wydzierżawiającym i poddzierżawcą – postanowienia o przekształceniu umowy poddzierżawy w umowę dzierżawy rolniczej w przypadku zakończenia dzierżawy.

Ustawa o dzierżawie rolniczej powinna precyzować obowiązki dzierżawcy w zakresie zachowania zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy określone w Kodeksie cywilnym. Do obowiązków dzierżawcy należałoby prowadzenie prawidłowej gospodarki rolnej na dzierżawionym gruncie rolnym, nienaruszającej substancji i rolniczego charakteru przed-

miotu dzierżawy. Powinien on użytkować całą powierzchnię dzierżawionego gruntu rolnego, utrzymywać ją w odpowiedniej kulturze agrobiologicznej i agrotechnicznej oraz zapewnić jej maksymalne wykorzystanie produkcyjne³⁴. Zmiana rolniczego przeznaczenia przedmiotu dzierżawy mogłaby nastąpić wyłącznie za wcześniejszą zgodą wydzierżawiającego. Zgoda taka byłaby również konieczna w przypadku zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z przedmiotu dzierżawy, jeżeli wpływałoby to na użytkowanie przedmiotu dzierżawy także po zakończeniu dzierżawy.

Ponadto wydzierżawiający powinien mieć zagwarantowane ustawowe prawo – po pierwsze – wstępu na teren przedmiotu dzierżawy i dokonania oględzin poszczególnych jego składników w celu sprawdzenia, czy dzierżawca prowadzi prawidłową gospodarkę na przedmiocie dzierżawy i przestrzega postanowień umowy dzierżawy rolniczej, po drugie – do pobrania i zbadania raz na 3 lata próbki gruntu w celu ustalenia zasobności gleb w składniki pokarmowe i ewentualnej zawartości substancji szkodliwych. Oględziny mogłyby zostać dokonane przez wydzierżawiającego wspólnie z przedstawicielem ośrodka doradztwa rolniczego.

Ustawa o dzierżawie rolniczej powinna precyzować pojęcie „napraw” i „ulepszeń”. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby skorzystanie z praktyki ANR. Jeżeli chodzi o ulepszenia, należy postulować, aby na ich wykonanie niezbędna była zgoda wydzierżawiającego, choć ustawa o dzierżawie rolniczej powinna dopuszczać pewne wyjątki od tej reguły. Zaliczyć do nich trzeba: ulepszenia, których wykonanie wynika z prawidłowej gospodarki, a równocześnie nie narusza substancji przedmiotu dzierżawy i nie prowadzi do nieodwracalnych zmian w sposobie jego rolniczego użytkowania, a także ulepszenia, których celem jest dostosowanie prowadzonej działalności rolniczej na dzierżawionej nieruchomości rolnej do wymogów wynikających z odrębnych przepisów, w tym z prawa Unii Europejskiej. Rozmiar rekompensaty należnej dzierżawcy za wykonane ulepszenia powinno się określać stosownie do wzrostu wartości przedmiotu dzierżawy na koniec dzierżawy, będącego wynikiem poczynionych przez dzierżawcę nakładów. Z proponowanych zasad dotyczących wykonywania ulepszeń wynikałaby także dla dzierżawcy większa swoboda prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych.

Jeżeli chodzi o ustalanie wysokości czynszu dzierżawnego, niecelowe wydaje się wprowadzenie obligatoryjnego wymogu ustalania czynszu według stawek zawartych w akcie prawnym. Oznaczałoby to bowiem, że

³⁴ Zob. C. Stempka-Jaźwińska, *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981, s. 176.

umowne postanowienia stron określające czynsz na poziomie przekraczającym te stawki wpływałyby automatycznie na obniżenie czynszu do stawek maksymalnych bądź jego podwyższenie do stawek minimalnych³⁵. Taki sposób ustalania czynszu mógłby wręcz zniechęcać strony do zawierania umowy dzierżawy rolniczej. Równocześnie jednak, aby ułatwić dzierżawcy i wydzierżawiającemu określenie właściwej stawki czynszu, należy zaproponować ustalanie przez jednostki doradztwa rolniczego minimalnych i maksymalnych stawek czynszu dzierżawnego w odniesieniu do gruntów rolnych w danym województwie. Określane raz w roku dla każdego regionu, na podstawie klasy gruntu rolnego, odrębnie dla gruntów zabudowanych i niezabudowanych stawki czynszu dzierżawnego bezsprzecznie pomogłyby stronom w ustaleniu stosownej wysokości świadczenia czynszowego.

Zasadne wydaje się zamieszczenie w przepisach o dzierżawie rolniczej instytucji obniżenia czynszu dzierżawnego w przypadku wystąpienia zdarzeń losowych. Jeżeli w ich następstwie lub na skutek innych nadzwyczajnych wypadków, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności (powódź, gradobicie, susza, mróz), zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy rolniczej uległby zmniejszeniu co najmniej o 15%, dzierżawca mógłby zwrócić się z wnioskiem do wydzierżawiającego o odpowiednie obniżenie czynszu bądź całkowite zwolnienie go z obowiązku zapłaty czynszu w danym roku. W przypadku nieuwzględnienia wniosku albo braku odpowiedzi w ciągu 1 miesiąca od dnia jego złożenia, dzierżawca miałby prawo wystąpić z powództwem do sądu. Przepisy o dzierżawie rolniczej powinny przewidywać także instytucję obniżenia lub zwolnienia z czynszu dzierżawnego – zarówno wówczas, gdy stan przedmiotu w chwili oddania w dzierżawę wskazuje na jego zaniedbanie, jak również w przypadku nadzwyczajnej zmiany okoliczności towarzyszących wykonaniu umowy.

Jednym z najistotniejszych rozwiązań prawnych mających na celu ochronę prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych byłoby niewątpliwie wprowadzenie katalogu przyczyn przedterminowego zakończenia dzierżawy gruntów rolnych.

Przechodząc do wniosków *de lege ferenda* dotyczących instytucji ułatwiających dzierżawcom nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych, należy postulować zmiany w zakresie ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości rolnej. Wydaje się, że prawo to powinno przysługiwać nie

³⁵ Por. A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 193.

tylko rolnikom indywidualnym, ale także spółkom prawa handlowego, jeżeli głównym ich przedmiotem jest prowadzenie działalności rolniczej, ich wspólnicy mają kwalifikacje rolnicze, a obszar gospodarstwa nie przekracza 300 ha. Rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa pierwokupu uzasadnia przede wszystkim fakt, że często prowadzenie gospodarstwa rolnego o większej powierzchni, szczególnie w przypadku kilku osób, zmusza rolników do utworzenia spółki prawa handlowego i prowadzenia w tej formie prawnej działalności rolniczej. Jeżeli wspólnicy posiadają wykształcenie rolnicze, a ich główne zajęcie związane jest z prowadzeniem działalności rolniczej, to nie wydaje się słuszne pozbawienie spółek prawa handlowego prawa pierwokupu. Tym bardziej że podmioty takie mogą być beneficjentami niektórych środków finansowych. A zatem, jeżeli spółki prawa handlowego i inni przedsiębiorcy mogą prowadzić działalność rolniczą na podobnych zasadach, jak rolnicy indywidualni w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE, jest to jeden z argumentów przemawiający za przyznaniem również tym producentom rolnym prawa pierwokupu do nabycia dzierżawionych gruntów rolnych.

Opowiedzieć się trzeba za wzmocnieniem pozycji dzierżawcy w przypadku sprzedaży dzierżawionych gruntów rolnych osobie trzeciej z pominięciem dzierżawcy. Dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie konstrukcji, że w przypadku sprzedaży dzierżawionego gruntu rolnego z pominięciem ustawowego prawa pierwokupu dzierżawca mógłby żądać, by sąd przyznał mu prawo wstąpienia w miejsce kupującego w umowie sprzedaży i nabycia na własność dzierżawionej nieruchomości na warunkach uzgodnionych z osobą trzecią³⁶.

Konieczne wydaje się doprecyzowanie przesłanek umożliwiających skorzystanie z prawa pierwokupu. Obecny wymóg, by umowa dzierżawy była wykonywana przez trzy lata, budzi wątpliwości interpretacyjne. Zasadna wydaje się konstrukcja, że prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy, jeżeli dzierżawa łącznie była wykonywana 3 lata, niezależnie od ilości zawartych umów i czasu ich trwania³⁷. Z treści przepisu powinno

³⁶ Konstrukcja taka występuje np. w prawie francuskim; zob. Ch. Scholz, *Die Landpacht in Frankreich*, „Agrarrecht” 1997, nr 4, s. 117; zob. też A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 195.

³⁷ Według art. 3 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy m.in. jeżeli umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty. Takie sformułowanie przepisu powoduje problemy w praktyce. Powstaje bowiem pytanie, czy prawo pierwokupu przysługuje tylko w przypadku, gdy dzierżawa była wykonywana 3 lata na podstawie ostatniej umowy, czy łącznie 3 lata, jeżeli zawartych było kilka następujących po sobie umów.

jasno wynikać, że prawo pierwokupu przysługuje zarówno w przypadku sprzedaży tylko dzierżawionego gruntu rolnego, jak i całego gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodziła dzierżawiona nieruchomości³⁸.

Biorąc pod uwagę, że uchwalenie ustawy o dzierżawie rolniczej jest procesem długotrwałym, warto wspomnieć o pilnych zmianach, które powinny zostać wprowadzone do obecnie obowiązujących aktów prawnych.

Jeżeli chodzi o dzierżawę nieruchomości z Zasobu WRSP, to słuszny wydaje się postulat zmiany przepisów dotyczących zawierania umów dzierżawy, a zamieszczonych w ustawie z 19 października 1991 r. i aktach wykonawczych. Wydaje się, że ANR przed rozpoczęciem procedury przetargowej powinna ustalać nie tylko wysokość czynszu wywoławczego, ale także czynsz maksymalny. W przypadku zgłoszenia kilku ofert czy postąpień czynszu dzierżawnego o wysokości równej czy też przekraczającej wysokość maksymalną, należałoby przyznać wymienionej osobie prawnej uprawnienie do przeprowadzania negocjacji z oferentami. Wybór dzierżawcy nastąpiłby w takiej sytuacji na podstawie dodatkowych kryteriów, takich jak np. sytuacja finansowa, doświadczenie w zakresie prowadzonej działalności rolniczej, plan wykorzystania przedmiotu dzierżawy w ramach prowadzonej działalności, liczba miejsc pracy i utrzymanie ich przez okres trwania dzierżawy nieruchomości. W ogłoszeniu o przetargu określona powinna być wywoławcza oraz maksymalna stawka czynszu, a także kryteria wyboru dzierżawcy (w razie, gdyby w czasie przetargu zgłoszono kilka ofert czy postąpień czynszu dzierżawnego o wysokości równej czy też przekraczającej wysokość maksymalną).

Odrębnego uregulowania wymaga w ustawie z 19 października 1991 r. zagadnienie przeniesienia praw i obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy dzierżawy rolniczej zawartej w trybie przetargu. Za zgodą wydzierżawiającego powinno być dozwolone przeniesienie praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy zawartej w trybie przetargu ustnego nieograniczonego oraz ustnego ograniczonego, z zastrzeżeniem jednak, że osoba trzecia spełnia warunki, jakie kwalifikowały podmioty do udziału w tej ostatniej procedurze przetargowej. Natomiast przeniesienie praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy gruntów rolnych zawartej w trybie przetargu ofert pisemnych powinno być dozwolone tylko w przypadku, gdy osoba

³⁸ Obecnie zagadnienie to budzi wątpliwości; zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z 18 lipca 1975 r., III CZP 49/75, OSNC 1976, nr 4, poz. 78; S. Prutis, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 18 lipca 1975 r.*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 6, s. 164; K. Stefańska, *Określenie sytuacji prawnej nabywcy gospodarstwa rolnego*, w: *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budziniowski, A. Zieliński, Kluczbork 2001, s. 229-230; A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, w: *System prawa prywatnego...*, s. 210-211.

trzecia wstępująca w prawa i obowiązki dzierżawcy spełnia wszystkie wymagania, jakie stanowiły podstawę wyboru dzierżawcy w procedurze przetargowej.

Ponadto, ze względu na niejednolity charakter instytucji pierwszeństwa, należy wprowadzić przepis określający skutki prawne dokonania czynności naruszającej prawo pierwszeństwa dzierżawcy. Prawo to byłoby lepiej chronione, gdyby ustawodawca uznał, że czynności naruszające prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu są nieważne. Biorąc pod uwagę duże praktyczne zastosowanie instytucji przedłużenia umowy dzierżawy, słuszne wydaje się uregulowanie w ustawie albo w rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji ustawowej zasady ustalania czynszu dzierżawnego w sytuacji przedłużenia dzierżawy na kolejny okres dzierżawny.

Jeżeli chodzi o dzierżawę gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego, to konieczne wydaje się przyznanie wszystkim dzierżawcom gruntów prawa pierwszeństwa nabycia (np. po trzech latach trwania dzierżawy), tak jak w przypadku gruntów z Zasobu WRSP.

4. Podsumowując rozważania poświęcone propozycjom zmiany regulacji dzierżawy gruntów rolnych, podkreślić jeszcze raz należy, że zasadne wydaje się stworzenie odrębnej ustawy o dzierżawie rolniczej. W sprawach w niej nieuregulowanych zastosowanie miałyby przepisy Kodeksu cywilnego. Bezspornie uchwalenie nowych regulacji byłoby procesem trudnym. Świadczy o tym fakt, że nie udało się tego dotychczas dokonać, mimo że podejmowane były wielokrotnie próby w tym zakresie. Być może problem polega na tym, że projekty przygotowywane były przez różne środowiska producentów rolnych, a proponowane rozwiązania nie zawsze były zbieżne. Być może właściwym rozwiązaniem, patrząc od strony technicznej, byłoby powołanie szerokiego zespołu do spraw opracowania projektu dzierżawy gruntów rolnych, który by taki projekt przygotował³⁹. Zespół taki powinien składać się m.in. z przedstawicieli dzierżawców reprezentujących potrzeby gospodarstw rodzinnych i wielkoobszarowych, dzierżawców gruntów prywatnych, gruntów Zasobu WRSP oraz należących do jednostek samorządu terytorialnego. W zespole takim istotny byłby udział przedstawicieli nie tylko ANR, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ale także ARiMR. Jak bowiem wiadomo, dzierżawcy są bardzo często beneficjentami środków z budżetu unijnego.

³⁹ Propozycje powołania zespołu, który zająłby się problematyką dzierżawy gruntów od ANR, wysuwane były podczas spotkań dzierżawców nieruchomości z Zasobu WRSP z przedstawicielami MRiRW oraz ANR.

Ustawa o dzierżawie rolniczej powinna uwzględniać potrzeby producentów rolnych wynikające ze zmieniających się stosunków społeczno-gospodarczych. Dzierżawa stanowi często tytuł prawny organizowania i prowadzenia gospodarstw rodzinnych. Pamiętać jednak należy, że obok tych gospodarstw istnieje w Polsce duża liczba gospodarstw wielkotowarowych. Powstały one lub powiększyły swoją powierzchnię często dzięki dzierżawie z Zasobu WRSP. W pierwszym okresie funkcjonowania AWRSP (obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych) zachodziła potrzeba szybkiego zagospodarowania przejętego przez wymienioną instytucję mienia z uwagi na zapewnianie ciągłości produkcyjnej. W dzierżawę przekazano wtedy duże powierzchnie gruntów rolnych. Po wejściu w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego pozycja prawna gospodarstw wielkoobszarowych uległa znacznemu osłabieniu. Oczywiście podstawę ustroju rolnego stanowi gospodarstwo rodzinne, ale gospodarstwa wielkotowarowe odgrywają istotną rolę na rynku rolnym i dlatego stworzenie odpowiednich ram prawnych także dla ich rozwoju powinno stanowić przedmiot zainteresowania ustawodawcy. Ustawa o dzierżawie rolniczej powinna uwzględniać obecne i proponowane zmiany w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej. Jeżeli chodzi o grunty państwowe to rozwiązać należy przede wszystkim sprawę reprzywatyzacji, a także przyszłości ANR⁴⁰.

A NEW MODEL OF AGRICULTURAL LAND LEASE

Summary

In this paper, the focus is on necessary amendments to the existing legal regulations on agricultural land lease. The author calls on for a separate law on agricultural land lease. With regard to any issues left outside the scope of such law, the relevant provisions of the civil code should apply. In the making of a new model of agricultural land lease, the legislator should draw on the legislative doctrine elaborated in the old EU Member States and the experience of the Agricultural Property Agency in Poland. Moreover, the design of

⁴⁰ Na marginesie warto zauważyć, że za niekorzystne z punktu widzenia dzierżawców uznać trzeba rozwiązania zawarte w niektórych projektach aktów prawnych, np. ustawy o reformie rolnictwa, reformie rolnej i gospodarstwie rodzinnym oraz ustawy o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Projekty te przewidywały likwidację AWRSP i w następstwie tego zakończenie dzierżawy nieruchomości bądź wprowadzenie nowych postanowień do zawartych umów dzierżawy. Wydaje się, że zachowaniu ciągłości prowadzonej działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych lepiej by służyło pozostawienie nieruchomości rolnych w Zasobie WRSP. ANR ma ponad szesnastoletnie doświadczenie w zakresie gospodarowania państwowym mieniem i bardziej zasadna wydaje się jej modernizacja niż likwidacja.

agricultural land lease should meet the current social and economic expectations as the Common Agricultural Policy applies to the Polish agriculture as well.

A list of specific proposals of legal solutions that should be contained in the new agricultural land lease model is offered. It includes issues such as the term of lease and its prolongation, transfer of the lessee's rights and obligations to a third party, the effect of the lessee's or lessor's death on the legal relation between the lessee and the lessor, lease rentals and their revision during the term, reasons for premature termination of lease, or pre-emptive rights.

SUL NUOVO MODELLO DI AFFITTO DEI FONDI RUSTICI

Riassunto

L'obiettivo della trattazione è l'analisi degli emendamenti che l'Autrice reputa necessari alla normativa riguardante l'affitto dei fondi rustici. Secondo l'Autrice sarebbe opportuna una legge autonoma sull'affitto agricolo. Per quanto non previsto da tale legge potrebbero trovare applicazione le norme del codice civile.

Creando un nuovo modello di affitto dei fondi rustici occorre prendere in considerazione le esperienze normative dei paesi dell'Ovest europeo e le esperienze dell'Agenzia degli Immobili Agricoli polacca. Inoltre, la disciplina dell'affitto dei fondi rustici dovrebbe rispondere alle attuali esigenze socio-economiche di conduzione dell'attività agricola derivanti, tra l'altro, dalla sottomissione dell'agricoltura nazionale alla Politica Agricola Comune.

L'Autrice propone dettagliate soluzioni legislative del nuovo modello di affitto dei fondi rustici riguardanti, tra l'altro, la durata dell'affitto, la possibilità di prorogarlo, il trasferimento dei diritti e degli obblighi dell'affittuario ai terzi, gli effetti della morte dell'affittuario o del concedente al rapporto di affitto, l'ammontare e la modifica del canone durante la vigenza dell'affitto, le cause della conclusione precoce di risoluzione dell'affitto, il diritto di prelazione.

JERZY BIELUK
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA

Przeniesienie posiadania gruntów rolnych w wyniku spadkobrania a prawo do płatności

1. Uwagi wprowadzające

Przepisy ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (zwanej dalej u.p.b.)¹ wywołują wiele wątpliwości w procesie stosowania jej postanowień przez organy administracji i sądy administracyjne. Ponad roczny okres jej obowiązywania stwarza potrzebę odniesienia się do przyjętych rozwiązań i ich oceny pod względem adekwatności regulacji krajowej do instytucji i pojęć prawnych funkcjonujących w systemie polskiego prawa oraz do wymogów polskiego rolnictwa. Ze względu na skromną objętość niniejszego opracowania, rozważania zostały ograniczone do regulacji dotyczącej następstwa proceduralnego w postępowaniu o przyznanie jednolitej płatności obszarowej i płatności uzupełniających, spowodowanego przeniesieniem posiadania gruntów rolnych w drodze spadkobrania. Pominięte zostały natomiast regulacje szczególne, dotyczące innych płatności, tj. płatności do upraw roślin energetycznych, płatności cukrowej, przejściowych płatności z tytułu owoców miękkich, płatności do pomidorów oraz regulacje dotyczące innych

¹ Dz. U. Nr 35, poz. 217. Ustawa z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej została znowelizowana ustawą z 29 lutego 2008 r. o zmianie ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 44, poz. 262). Nowe przepisy weszły w życie 15 marca 2008 r. Omawiana nowelizacja wprowadziła szereg istotnych zmian zarówno o charakterze materialnoprawnym, jak i proceduralnym. Zmianie uległa również nazwa ustawy.

form pomocy przewidzianych przepisami u.p.b., tj. pomocy do rzepaku, pomocy do plantacji trwałych.

Celem rozważań podjętych w artykule jest określenie skutków prawnych, jakie w sferze prywatnoprawnej i publicznoprawnej wywołuje śmierć spadkodawcy, ze wskazaniem na odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej spadkobierców w zależności od tego, czy śmierć nastąpiła przed, czy też po zakończeniu postępowania w sprawie przyznania płatności. Z uwagi na złożony charakter płatności, rozważania prowadzone będą równolegle na kilku płaszczyznach, gdyż omawiana problematyka należy nie tylko do zakresu prawa rolnego, ale usytuowana jest na styku prawa cywilnego i administracyjnego.

Podjęte zagadnienie nie było dotychczas w literaturze przedmiotu obiektem szerszego zainteresowania², niewątpliwym utrudnieniem jest także brak orzecznictwa w omawianej kwestii, które stanowić powinno podstawę prowadzonych rozważań – zarówno na podstawie przepisów obecnie obowiązującej ustawy, jak i ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru³. Ukształtowanie się praktyki orzeczniczej pozwoli zapewne na pełniejsze opracowanie przedstawionej problematyki⁴.

2. Płatności do gruntów rolnych po reformie WPR z 2003 r.

Nowy system płatności bezpośrednich został uregulowany rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej oraz ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające niektóre rozporządzenia⁵ i wszedł w życie 1 stycznia 2005 r. Jest on skutkiem przeprowadzonej w 2003 r. średniookresowej reformy Wspólnej Polityki Rolnej. Reforma ta wprowadziła zasadnicze

² A. Oleszko, „Dziedziczenie” kwot produkcyjnych oraz płatności w rolnictwie, „Annales UMCS”, Sectio G, vol. LII-LIII, Lublin 2005-2006.

³ Dz. U. 2004, Nr 6, poz. 40 z późn. zm.

⁴ Omówienia orzecznictwa na tle ustawy z 18 grudnia 2003 r. dokonał w S. Prutis, *Instrumenty prawne wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków UE (w świetle orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku)*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007 r., s. 39 i n.

⁵ Dz. Urz. UE, L 270, z 21 października 2003 r., s. 1.

zmiany w zasadach przyznawania płatności bezpośrednich⁶. Jej fundamentalne założenie polega na uniezależnieniu wsparcia od produkcji prowadzonej w gospodarstwie rolnym i przeznaczeniu tego wsparcia dla rolników, którzy spełniają przesłanki w tym zakresie. Pomoc wspólnotowa „nie podąża już za produktem”⁷, a przybiera postać jednej zryczałtowanej płatności, zastępującej kilka płatności bezpośrednich, przysługującej na gospodarstwo rolne, której wysokość ustalono na podstawie okresu referencyjnego 2000-2002. *Decoupling* powoduje, że producent rolny może zdecydować o zaprzestaniu produkcji, ponieważ jest zobowiązany do przestrzegania zasad tzw. dobrej praktyki rolniczej, w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności, przepisów weterynaryjnych i fitosanitarnych (*cross-compliance*). Przewidziana jest również redukcja wysokości płatności jednolitych w odniesieniu do większych gospodarstw rolnych, z przeznaczeniem uzyskanych w ten sposób środków na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich – modulacja⁸. Podmiot, który nabędzie grunt rolny bez wsparcia publicznego, jest wówczas zmuszony do prowadzenia produkcji rolnej w oparciu o reguły wolnego rynku.

Do końca 2006 r. państwa członkowskie mogły wprowadzić tylko niektóre rozwiązania, utrzymując jednocześnie stare zasady. Państwa te zostały jednak zobligowane do wprowadzenia od 1 stycznia 2007 r. wszystkich przewidzianych w rozporządzeniach UE zmian w systemie płatności.

Wraz z przystąpieniem do UE dziesięciu nowych państw członkowskich, rozporządzenie nr 1782/2003 zostało zmienione przez rozporządzenia nr 583/2004 i nr 864/2004. Z uwagi na niemożność odniesienia się do okresu referencyjnego 2000-2002, na podstawie którego ustalana jest płatność jednolita, konieczne stało się uregulowanie dla nowych państw członkowskich rozdziału pomocy na podstawie regionów i ich powierzchni, podczas gdy w państwach tzw. starej Unii system wsparcia podlega wyborowi.

⁶ Zwana reformą Fischera. Zasadnicze decyzje zostały podjęte na szczycie luksemburskim 26-27 czerwca 2003 r. Szerzej na ten temat por. A. Germanò, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 43-57.

⁷ Reforma realizuje regułę, że pomoc bezpośrednia w postaci płatności jest przyznawana „nie na tonę, a na hektar”; por. A. Germanò, op. cit., s. 43-57.

⁸ Modulacja dotyczy gospodarstw rolnych, które otrzymały wsparcie wyższe niż 5 tys. euro rocznie; szerzej na temat modulacji zob. D. Milanowska, *Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007 r., s. 71 i n.

Państwa przystępujące przyznają rolnikom płatności w oparciu o uproszczony system, z dodatkowymi elementami wsparcia. W ramach tego systemu rolnicy otrzymują środki z budżetu unijnego do powierzchni użytków rolnych, utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska. Nie jest natomiast wymagana na użytkach objętych płatnościami jakakolwiek produkcja. Kwoty płatności bezpośrednich wzrastają co roku o 5%, a od 2006 r. – o 10% poziomu płatności stosowanych w Wspólnocie na dzień 30 kwietnia 2004 r., aby w 2013 r. osiągnąć poziom 100% płatności w krajach tzw. starej Unii. W Traktacie akcesyjnym przewidziano zatem zróżnicowany poziom płatności dla „państw piętnastki” i nowo przyjętych państw członkowskich oraz dziesięcioletni okres przejściowy dochodzenia do pełnego poziomu dopłat bezpośrednich⁹. Za zgodą Komisji Europejskiej płatności podstawowe mogą zostać uzupełnione do 30% poziomu wsparcia stosowanego w państwach „starej Unii” na dzień 30 kwietnia 2004 r. Na podstawie art. 143 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 nowe państwa członkowskie mogą ze środków krajowych dofinansować wybrane działania pozwalające realizować istotne elementy polityki krajowej, jeżeli są one zgodne z przepisami unijnymi. Wysokość dopłat bezpośrednich wypłacanych w „nowych państwach” nie może przekroczyć granicy określonej w załączniku VIIIa do rozporządzenia nr 1782/2003.

Wobec braku uregulowania w rozporządzeniach unijnych problematyki przeniesienia posiadania gruntów objętych płatnościami w drodze spadkobrania, pozostaje ona przedmiotem uregulowania ustawodawstwa krajowego. Pozostanie aktualna także po przejściu Polski do modelu jednolitej płatności obszarowej. Państwa, które przystąpiły do Unii w 2004 r., mogą dowolnie określić ten moment. Ostatecznie zasady dyscypliny finansowej przewidziane rozporządzeniem nr 1782/2003 w odniesieniu do płatności bezpośrednich zostaną wprowadzone w momencie zrównania płatności bezpośrednich we wszystkich państwach członkowskich¹⁰. Przed tym dniem przedstawiciele doktryny prawa rolnego i praktyka orzecznicza powinni wypracować jasne reguły przyznawania jednolitej płatności w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego w drodze czynności *in mortis causa*.

⁹ Szerzej na temat płatności bezpośrednich por. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna*, Warszawa 2004, s. 190 i n.

¹⁰ W Polsce uregulowania te powinny być wprowadzone w pełni w 2013 r.

3. Charakter prawny płatności do gruntu rolnego

Do spadku należą prawa i obowiązki zmarłego, które jednocześnie spełniają cztery wymagania: mają charakter cywilnoprawny, majątkowy, nie są związane z osobą zmarłego w sposób ścisły i nie przechodzą na określone osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami¹¹. Do spadku nie wchodzi natomiast prawa i obowiązki o charakterze majątkowym, wynikające z przepisów prawa administracyjnego lub finansowego, nawet jeżeli te przepisy odsyłają do norm prawa cywilnego¹².

Prawa i obowiązki cywilnoprawne to prawa i obowiązki wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, a zatem takich, które są określone przez normy prawa cywilnego¹³. W doktrynie wskazuje się na dwa kryteria rozgraniczenia pomiędzy stosunkiem cywilnoprawnym i innymi stosunkami prawnymi: metodę i przedmiot regulacji stosunków społecznych. Stosunek łączący Agencję i rolnika nie jest stosunkiem cywilnoprawnym. Brak w nim bowiem podstawowej cechy takiego stosunku – autonomiczności podmiotów¹⁴. Agencja w drodze decyzji administracyjnej kształtuje sytuację prawną rolnika, rozstrzygając o przyznaniu płatności lub odmawiając jej przyznania (przy uwzględnieniu ustawowych przesłanek). Płatności nie mają więc charakteru należności cywilnoprawnych. Są prawem majątkowym, którego źródłem jest decyzja administracyjna, a normatywną podstawą ich wypłaty są przepisy prawa administracyjnego.

Zagadnienie charakteru prawnego płatności nie było jeszcze przedmiotem szerszego opracowania czy praktyki orzeczniczej. Należy zatem odwołać się do dyskusji o charakterze prawnym innych instrumentów finansowych, w szczególności podatków, wywołanej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 grudnia 1996 r., a dotyczącym nadpłaty w podatku dochodowym. NSA przyjął, że do spadku może wejść uprawnienie majątkowe podatnika do zwrotu nadpłaty, wskazując art. 922 § 1 k.c. jako podstawę prawną rozstrzygnięcia. Należy podzielić liczne argumenty krytyczne w stosunku do wyroku. Odnosząc je do płatności, należy uznać, że prawo do płatności nie należy do spadku, a jego sukcesja jest możliwa jedynie na podstawie i w granicach u.p.b. Przyjęcie takiego stanowiska nie zmienia administracyjnoprawnego charakteru płatności, a jedynie określa przejście uprawnienia należącego do sfery administra-

¹¹ Szerzej E. Skowrońska-Bocian, *Prawo spadkowe*, Warszawa 200, s. 10 i n.

¹² M. Pazdan, *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1998, s. 675.

¹³ Por. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. 1, Ossolineum, Wrocław 1974, s. 17-19.

¹⁴ Por. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 83 i n.

cyjnej na określony w ustawie podmiot¹⁵. W przypadku śmierci wnioskującego o płatności przysługują one spadkobiercy, który nabył prawo do spadku.

Płatności w krajach, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r., w tym w Polsce, nie mogą być przedmiotem obrotu. Ustawodawca tylko w szczególnych sytuacjach dopuszcza zmianę podmiotu uprawnionego do płatności, a zmiana ta łączyć się musi z przeniesieniem posiadania gruntów rolnych objętych wnioskiem. W związku z tym o podmiocie uprawnionym do otrzymania płatności po śmierci rolnika nie decydują przepisy prawa spadkowego, ale przepisy u.p.b. Ustawa różnicuje sytuację prawną następcy rolnika w zależności od tego, czy śmierć rolnika nastąpiła przed, czy po doręczeniu decyzji o przyznaniu płatności. Należy uznać, że charakteru płatności nie zmienia fakt doręczenia decyzji. Płatność po wydaniu decyzji nadal ma charakter administracyjnoprawny i nie można stosować do niej przepisów prawa cywilnego¹⁶. Ustawodawca wszakże określa w art. 27 ust. 3 u.p.b, że „w przypadku gdy w decyzji [...] została przyznana płatność lub płatność cukrowa, należność z tytułu tych płatności jest przedmiotem dziedziczenia”. Nie zmienia to jednak jej charakteru, nie staje się ona przez to przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, w tym obrotu *mortis causa*.

4. Prawo do płatności spadkobiercy w przypadku, gdy śmierć nastąpiła po złożeniu wniosku o płatność, a przed doręzeniem decyzji w sprawie płatności

Ustawodawca odmiennie kształtuje sytuację prawną spadkobierców w zależności od tego, czy śmierć rolnika nastąpiła po złożeniu wniosku, a przed doręzeniem decyzji w sprawie przyznania płatności, czy też

¹⁵ Por. orzeczenie NSA z 18 grudnia 1996 r., I SA/Ka 1541/96 (Lex nr 28972), w którym NSA, analizując zwrot nadpłaty w podatku dochodowym stwierdził, że: „[...] uprawnienie majątkowe do zwrotu nadpłaty, zgodnie z art. 922 § 1 Kodeksu cywilnego, przechodzi na spadkobierców”. Jednak zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie pogląd ten spotkał się z krytyką. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalili się poglądy, że tego rodzaju należności z tytułów administracyjnoprawnych nie mają charakteru cywilnoprawnego; por. wyrok NSA z 11 maja 2000 r., III SA 1455/97 (Lex nr 43039); por. też uchwałę SN z 26 listopada 2003 r., III CZP 84/03, OSNC 2005, nr 1, poz. 5 (Lex nr 81624); wyrok WSA w Białymstoku z 6 lutego 2007 r., I S.A./Bk 446/2006 (Lex nr 284735).

¹⁶ Nie jest ona częścią spadku, nie można domagać się jej wypłaty na drodze cywilnoprawnej, roszczenie takie nie zostanie uznane za cywilnoprawne.

śmierć rolnika nastąpiła po doręczeniu mu decyzji w sprawie przyznania płatności. A zatem dla sytuacji prawnej spadkobierców istotne jest, czy śmierć rolnika nastąpiła przed, czy po zakończeniu postępowania w sprawie. Zgodnie z obowiązującym w doktrynie poglądem, zakończenie postępowania następuje z dniem doręczenia decyzji, a nie z dniem jej wydania, co odpowiada ogólnym zasadom doręczania decyzji przewidzianym w k.p.a.¹⁷ Stosownie do treści art. 110 k.p.a., organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile k.p.a. nie stanowi inaczej. Jedną z cech aktu administracyjnego jest bowiem jego zewnętrzny charakter, co oznacza, że musi on być doręczony lub zakomunikowany stronie. Od chwili wydania do chwili doręczenia, decyzja nie wywołuje skutków prawnych. Związanie organu wydaną przez siebie decyzją następuje z chwilą doręczenia jej stronie i trwa tak długo, aż ustanie jej moc obowiązująca, a więc zanim nie zostanie ona uchylona, zmieniona lub wygaśnie.

Sytuację, w której śmierć spadkodawcy nastąpiła przed zakończeniem postępowania w sprawie przyznania płatności, reguluje art. 22 u.p.b. Zgodnie z powołanym przepisem, spadkobierca otrzymuje płatności, o które wnioskował spadkodawca, jeżeli spełnia ustawowe przesłanki, określone jako:

- objęcie w posiadanie gruntów rolnych, których dotyczył wniosek o przyznanie płatności, i które były w posiadaniu spadkodawcy lub spadkobiercy w dniu 31 maja roku, w którym złożono wniosek,
- łączne spełnienie przesłanek kwalifikacyjnych do przyznania płatności, określonych w art. 7 u.p.b., tj. posiadanie w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek, działek rolnych o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha¹⁸, utrzymywanie wszystkich gruntów rolnych zgodnie z normami przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek¹⁹, uzyskanie numeru identyfikacyjnego w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności²⁰.

¹⁷ Por. B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2004, s. 502.

¹⁸ Powierzchnia określona dla Polski w załączniku XX do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2007 r. w sprawie norm minimalnych, Dz. U. Nr 46, poz. 306.

²⁰ Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76.

Przejsie płatności na spadkobiercę w takim przypadku zależy więc od łącznego spełnienia trzech przesłanek: od nabycia statusu spadkobiercy, objęcia w posiadanie gruntów, których dotyczy postępowanie, oraz spełnienia przesłanek do przyznania płatności określonych w art. 7 u.p.b.

4.1. Status spadkobiercy

Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w art. 22 uregulowała przypadki sukcesji *mortis causa*, w których następstwo proceduralne spadkobiercy, w postępowaniu o przyznanie płatności, jest rezultatem śmierci rolnika. Podstawową przesłanką, jaką wnioskujący o płatność po zmarłym rolniku powinien spełnić, jest wykazanie, że przysługuje mu status spadkobiercy rolnika. Status ten uzyskuje się z mocy prawa już z chwilą otwarcia spadku. Dopiero jednak prawomocne postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku stwarza domniemanie prawne, że osoba wymieniona w postanowieniu jest spadkobiercą. Sąd wydaje takie postanowienie w postępowaniu nieprocesowym, na wniosek osób mających interes prawny w jego uzyskaniu, stwierdzając nabycie spadku z ustawy bądź z testamentu i określając – w przypadku, gdy spadkobierców jest kilku – w jakich częściach dziedziczą oni po zmarłym. Powołanie spadkobiercy do spadku może wynikać bądź z ustawy, bądź z testamentu²¹. U.p.b. w analizowanym przepisie nie różnicuje tych sytuacji. Testament może jednak obok – lub zamiast ustanowienia spadkobierców – zawierać inne rozrządzenia. W szczególności spadkodawca może przez rozrządzenie testamentowe uczynić gospodarstwo rolne przedmiotem zapisu²². Skutkiem takiego rozrządzenia jest rozszczenie zapisobiercy do spadkobierców o przeniesienie własności go-

Ustawa ta określa większość elementów Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli; por. A. Staniewska, *Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 57-72.

²¹ Por. art. 926 § 1 k.c.

²² W szczególnych przypadkach może dojść do uznania osób, którym przeznaczono poszczególne przedmioty spadkowe za spadkobierców, a nie za zapisobierców. Zgodnie z art. 961 k.c., jeżeli spadkodawca przeznaczył oznaczonej osobie w testamencie poszczególne przedmioty majątkowe, które wyczerpują prawie cały spadek, osobę tę poczytuje się w razie wątpliwości nie za zapisobiercę, lecz za spadkobiercę powołanego do całego spadku. Jeżeli takie rozrządzenie testamentowe zostało dokonane na rzecz kilku osób, osoby te poczytuje się w razie wątpliwości za powołane do całego spadku w częściach ułamkowych odpowiadających stosunkowi wartości przeznaczonych im przedmiotów.

spodarstwa rolnego²³. Ustawodawca, regulując w u.p.b. problematykę płatności do gruntów rolnych w przypadku przeniesienia posiadania gruntów rolnych w wyniku spadkobrania w art. 22 u.p.b. pominął zapisobiercę. Nie ma on zatem możliwości ubiegania się o płatności, o które wnioskował spadkodawca. Zapisobierca może ubiegać się o płatność dopiero po realizacji roszczeń z tytułu zapisu i przeniesieniu na niego posiadania gospodarstwa w wykonaniu zapisu testamentowego.

4.2. Władanie gruntem jako składnik spadku

Aby spadkobierca mógł skutecznie złożyć wniosek o przyznanie płatności, o które wnioskował spadkodawca, w skład spadku po zmarłym rolniku muszą wchodzić określone prawa do gruntów rolnych oraz stany faktyczne dotyczące gruntów, które były przedmiotem wniosku o płatności. Do spadku wchodzi przede wszystkim prawa rzeczowe, takie jak własność, udział we współwłasności, użytkowanie wieczyste gruntu rolnego, ale także prawa obligacyjne, wśród których dzierżawa gruntu rolnego, z racji przedmiotu prowadzonych rozważań, zasługuje na szczególną uwagę. Przedmiotem dziedziczenia może być również posiadanie samostne lub zależne²⁴. W skład spadku nie wchodzi natomiast prawo użytkowania gruntu rolnego, które jest niezbywalne i wygasa z chwilą śmierci rolnika.

Wymóg posiadania przez spadkodawcę tytułu prawnego do gruntów nie został sformułowany w żadnym przepisie u.p.b. Dla przyznania płatności istotne jest, czy spadkodawca faktycznie władał gruntem, przy spełnieniu wymogów kwalifikacyjnych z u.p.b.

Ustalenie podmiotu, któremu przysługuje płatność na podstawie art. 22 u.p.b., wymaga określenia, kto dziedziczy po spadkodawcy, który złożył wniosek o płatność, a zatem faktycznie zajmował się uprawą zgłoszo-

²³ Art. 968 k.c.

²⁴ O dziedziczości posiadania ostatecznie przesądziła zarówno doktryna; jak i orzecznictwo; por. m.in. A. Stelmachowski, *Istota i funkcja posiadania*, Warszawa 1958, s. 232 i n.; J. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, Warszawa 1972, s. 1820; J. Piątoski, *Posiadanie jako przedmiot dziedziczenia*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” t. III, 1969, s. 84; S. Grzybowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 187; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 278; zob. też orzeczenie SN z 17 czerwca 1966 r., III CR 109/66, OSP 1967, nr 6, poz. 139; uchwała SN z 26 stycznia 1968 r., III CZP 100/67, OSN 1968, nr 8-9, poz. 134. Choć odnotować należy również głosy przeciwne, m.in. W. Czachórski, *Pojęcie i treść posiadania według obowiązującego prawa rzeczowego*, „Nowe Prawo” 1957, nr 5, s. 33 i 34.

nych i kwalifikujących się do płatności gruntów rolnych i który odpowiadał za ich utrzymanie zgodnie z normami (w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska).

Nie budzą wątpliwości interpretacyjnych przypadki, gdy przedmiotem dziedziczenia jest prawo własności gruntów rolnych, a grunty nie są oddane w posiadanie zależne i są we władaniu właściciela. Podobnie jest w przypadku, gdy grunty są przedmiotem dzierżawy, a spadkodawca był właścicielem gruntów i wydzierżawiającym. Spadkobierca wstępuje wówczas w stosunek dzierżawny, w miejsce spadkodawcy. Stosownie do art. 7 ust. 6 u.p.b., który ustala pierwszeństwo posiadacza zależnego (przed posiadaczem samoistnym), śmierć wydzierżawiającego nie wpływa na prawo dzierżawcy do płatności. W sytuacji gdy spadkodawcą jest dzierżawca, jego spadkobierca wstępuje w stosunki związane z umową dzierżawy, i to do niego zastosowanie znajdzie regulacja art. 22 u.p.b., przyznając mu prawo do płatności. W przypadku gdy grunt rolny jest przedmiotem umowy dzierżawy, będzie zatem decydowało dziedziczenie posiadania zależnego i związane z tym wstąpienie w stosunek dzierżawny po stronie dzierżawcy. Zmiany podmiotu wydzierżawiającego pozostają bez znaczenia dla uprawnienia dzierżawcy do płatności²⁵.

W skład spadku wchodzi również posiadanie samoistne i zależne, z którym nie jest związany żaden tytuł prawny do gruntu. Posiadacz gruntu – bez względu na dobrą czy też złą wiarę i bez względu na to, czy jest to posiadanie prowadzące do nabycia – w wyniku dziedziczenia włada gruntem poprzednika prawnego. Jeżeli spadkodawca spełniał warunki kwalifikacyjne z u.p.b., wówczas przy spełnieniu tych przesłanek przez spadkobiercę, przysługuje mu prawo do płatności na podstawie art. 22 u.p.b., bez względu na tytuł władania ziemią przez poprzednika.

W przypadku, gdy grunty objęte wnioskiem znajdują się w użytkowaniu osoby fizycznej, zgodnie z art. 266 k.c. prawo użytkowania wygasa najpóźniej ze śmiercią użytkownika i nie wchodzi w skład spadku. Dziedziczeniu podlega wówczas posiadanie zależne gruntu rolnego. Spadkobierca dziedziczy posiadanie gruntu rolnego, choć podstawa prawna tego posiadania wygasa. Prawo do płatności po zmarłym rolniku przysługuje zatem spadkobiercy, który nie zdając sobie sprawy z wygaśnięcia prawa użytkowania, prowadzi gospodarstwo rolne, będąc posiadaczem zależnym

²⁵ Podobnie należy uznać, że wszelkie zmiany własnościowe dokonywane *inter vivos*, o ile nie prowadzą do zmiany podmiotu gospodarującego (posiadacza zależnego), nie powodują zmian w zakresie podmiotu uprawnionego do otrzymywania płatności.

bez tytułu prawnego. Przyznając płatności Agencja nie rozstrzyga bowiem o prawie do gruntu, a bada jedynie, czy wnioskodawca faktycznie posiada objęte wnioskiem grunty rolne i czy utrzymuje je w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska.

4.3. Objęcie w posiadanie gruntów rolnych

Kolejną przesłanką otrzymania płatności przez spadkobiercę jest objęcie przez niego w posiadanie gruntów rolnych, których dotyczył wniosek o przyznanie płatności oraz posiadanie tych gruntów w dniu 31 maja danego roku przez spadkodawcę lub spadkobiercę. Wobec braku wskazań ustawowych należy posługiwać się terminologią używaną w kodeksie cywilnym. Ustawodawca wyraźnie posługuje się pojęciem „posiadanie” właśnie w cywilnoprawnym znaczeniu, rozróżniając posiadanie samoistne i zależne. O tym, czy grunt rolny powinien zostać objęty w posiadanie samoistne czy zależne, decyduje rodzaj posiadania, który był udziałem podmiotu składającego wniosek o płatność. Jeżeli tym podmiotem jest posiadacz samoistny, to grunt winien być objęty w posiadanie samoistne, natomiast gdy spadkodawca był posiadaczem zależnym, to zakres objęcia w posiadanie przez spadkobierców powinien być analogiczny do uprawnień spadkodawcy.

Dziedziczyć po spadkodawcy może kilku spadkobierców. Wskazana sytuacja rodzi wątpliwości prawne odnośnie przesłanki objęcia w posiadanie, czy też współposiadanie. W szczególności ustawodawca nie sprecyzował, czy wystarczy objęcie w posiadanie przez jednego spadkobiercę, czy konieczne jest objęcie gruntu rolnego przez wszystkich spadkobierców oraz czy zakres objęcia w posiadanie winien dotyczyć całej rzeczy, czy też wystarczy objęcie we współposiadanie. Szczególne wątpliwości powstaną, gdy spadkobiercy dokonają podziału *quoad usum*. Można wówczas wyodrębnić części gospodarstwa, na których gospodarują poszczególni spadkobiercy rozłącznie.

Dla rozstrzygnięcia tych wątpliwości decydujące znaczenie wydają się mieć względy proceduralne. To one przesądzają bowiem o możliwości realizacji uprawnień. Mimo że grunt rolny jest objęty we współposiadanie przez kilku spadkobierców, wniosek winien być złożony tylko przez jednego współposiadacza. Ustawodawca, mając na celu ochronę współposiadacza działki rolnej, wprowadził w art. 7 ust. 7 u.p.b. wymóg dołączenia do wniosku o przyznanie płatności pisemnej zgody współposiadaczy co

do osoby, której przysługuje płatność. Uznać należy, że osoba (fizyczna lub prawna) składająca wniosek jako współposiadacz jest swego rodzaju „reprezentantem” pozostałych współposiadaczy. Zatem tylko jeden ze spadkobierców składa wniosek i oświadcza o spełnianiu warunków, w tym w szczególności, że objął w posiadanie grunty będące przedmiotem wniosku spadkodawcy. Nie ma znaczenia, czy jest to objęcie we współposiadanie, czy w posiadanie. Bez znaczenia jest również, który ze spadkobierców faktycznie dokonał czynności pozwalających na uznanie, że spełnione zostały warunki odnośnie utrzymywania gruntów zgodnie z normami.

W przypadku posiadania *quoad usum* trudno znaleźć na gruncie przepisów ustawy rozwiązanie, które pozwoli spadkobiercom na uzyskanie płatności. Aby nie utracić prawa do płatności za dany rok, w praktyce wniosek składa w danym roku jeden spadkobierca, dołączając oświadczenie zawierające zgodę pozostałych. W następnym roku jako osoby władające gruntem występują już wszyscy spadkobiercy, podając powierzchnię, która jest faktycznie w ich oddzielnym władaniu w wyniku podziału *quoad usum*. Każdy ze spadkobierców powinien złożyć oddzielny wniosek.

W znowelizowanej ustawie wskazany został dzień 31 maja roku, w którym został złożony wniosek, jako data, według której należy badać stan posiadania. Odpowiada to zmienionemu art. 143b rozporządzenia Rady nr 1782/2003²⁶, zgodnie z którym jednolita płatność obszarowa przysługuje rolnikom będącym posiadaczami gospodarstwa rolnego w dniu 31 maja danego roku. We wskazanym dniu posiadaczem gruntów rolnych może być zarówno spadkodawca, jak i spadkobierca. Spadkobierca, który objął w posiadanie grunty rolne, na skutek złożonego wniosku wstępuje do postępowania administracyjnego w miejsce spadkodawcy. Jest to zatem to samo postępowanie, w którym nastąpiła jedynie zmiana podmiotowa.

4.4. Spełnienie przesłanek kwalifikacyjnych do przyznania płatności

Zgodnie z treścią art. 7 u.p.b., rolnikowi przysługuje płatność bezpośrednia na będące w jego posiadaniu w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, grunty rolne, wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, kwalifikujące się do objęcia płatnościami

²⁶ Zmiany zostały uchwalone przez Radę Ministrów Rolnictwa UE 21 stycznia 2008 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2008 r.

bezpośrednimi zgodnie z art. 143b ust. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1782/2003, jeżeli:

1) na ten dzień posiada działki rolne o łącznej powierzchni nie mniej-
szej niż 1 ha – powierzchnia określona dla Rzeczypospolitej Polskiej w za-
łączniku XX do rozporządzenia nr 1973/2004,

2) utrzymuje wszystkie grunty rolne zgodnie z normami przez cały rok
kalendaryzowy, w którym został złożony wniosek przyznanie tej płatności,

3) został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o kra-
jowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych
oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Przesłanka „posiadania na dzień 31 maja danego roku działek rolnych
o powierzchni 1 ha”, może być spełniona zarówno przez spadkodawcę,
który był wnioskodawcą, jak i przez spadkobiercę. Aby spadkobiercy
przysługiwały płatności, o które wnioskował spadkodawca, powinien
objąć grunty będące przedmiotem wniosku w posiadanie. Odrębną kwe-
stią jest natomiast moment czasowy, w którym grunty winny być w posia-
danie objęte. Powinno to nastąpić przed złożeniem wniosku o wstąpienie
do toczącego się postępowania w sprawie przyznania płatności. Trudniej-
sze jest natomiast określenie początkowego momentu, w którym możliwe
jest objęcie gruntów w posiadania. Za sprzeczne z akcentowanym celem
ustawy – określonym jako wsparcie rolników faktycznie gospodarujących
na gruntach – należy uznać konieczność objęcia w posiadanie dopiero po
śmierci rolnika. Należy przyjąć za dopuszczalne, a nawet wskazane (z uwagi
na potrzebę płynnej zmiany generacji w rolnictwie), objęcie gruntów rol-
nych w posiadanie jeszcze przed śmiercią rolnika, ale po złożeniu wnio-
sku o płatności²⁷.

Drugą przesłanką jest „utrzymanie gruntów zgodnie z normami”²⁸. Po
śmierci spadkodawcy wszelkie obowiązki z tym zakresie ciążyą na spad-
kobiercy.

Po trzecie, spadkobierca powinien mieć nadany numer identyfikacyj-
ny, nadany stosownie do postanowień ustawy z 18 grudnia 2003 r. o kra-
jowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych
oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności²⁹. Wymóg ten uważa się

²⁷ Oczywiście, gdy objęcie w posiadanie nastąpiło przed złożeniem wniosku o płatności, spadkobierca występuje we własnym imieniu.

²⁸ Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2007 r. w sprawie norm minimalnych, Dz. U. Nr 46, poz. 306.

²⁹ Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76. Ustawa ta określa większość elementów Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli; por. A. Staniewska, *Z problematyki kontroli związanej z płat-*

za spełniony, jeżeli spadkobierca dołączy kopię wniosku o przyznanie takiego numeru (art. 22 ust. 3 u.p.b.).

4.5. Procedura związana z uzyskiwaniem płatności przez spadkobiercę po śmierci rolnika

Płatności do gruntów rolnych przyznawane są na wniosek rolnika. Złożenie wniosku w przewidzianym ustawą terminie (od 15 marca do 15 maja, z uwzględnieniem dopuszczalnego 25-dniowego opóźnienia w jego złożeniu), powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego. Postępowanie to kończy się decyzją administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania płatności. Dotychczasowa praktyka wydawania decyzji w sprawach płatności wskazuje, że okres pomiędzy złożeniem wniosku a wydaniem decyzji może wynosić kilka, a nawet kilkanaście miesięcy³⁰. Tak długi okres załatwiania sprawy może powodować występowanie zdarzeń losowych, takich jak m.in. śmierć rolnika.

Spełniający warunki spadkobierca wstępuje do postępowania administracyjnego w miejsce spadkodawcy, jeżeli złoży wniosek o przyznanie płatności w terminie 7 miesięcy od dnia otwarcia spadku³¹. Termin do złożenia wniosku ma w tym wypadku charakter terminu materialnoprawnego, a zatem nie ma do niego zastosowania instytucja procesowa przywrócenia terminu³². W przypadku złożenia wniosku w terminie, spadkobierca wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki strony tego postępowania³³.

nościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 57-72.

³⁰ Biuletyn nr:1887/V Komisja: Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi /nr 119/ (26-04-2007). Informacja o wypłatach dopłat bezpośrednich i ONW za 2006 r. Wynika z niej, że wydano ponad 1400 tys. decyzji w sprawie przyznania płatności, co stanowi około 99,4% wszystkich wniosków. Około 1 tys. postępowań zostało zawieszonych za względu na przeniesienia posiadania gruntów rolnych w drodze czynności *inter vivos* i *in mortis causa*.

³¹ Termin ten został wydłużony z 2 do 7 miesięcy zgodnie z nowelizacją ustawy obowiązującą od 15 marca 2008 r. (por. przypis 1).

³² Por. S. Prutis, *Instrumenty prawne wsparcia...*, s. 42-43 i powoływane tam wyroki WSA w Białymstoku, sygn. akt II S.A./Bk1034/05, II S.A./ Bk 20/06, II S.A./Bk 58/06, II S.A. Bk234/06, wskazujące na materialnoprawny charakter terminu do złożenia wniosku o przyznanie płatności przez nabywcę gospodarstwa rolnego. Termin określony powyżej ma taki sam charakter.

³³ Stanowisko takie zostało wyrażone przez orzecznictwo także w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, choć nie było *expressis verbis* wyrażone w przepisach; por. m.in. orzeczenie WSA w Białymstoku (II S.A./Bk 58/06); za S. Prutis, *Instrumenty prawne wsparcia...*, s. 42.

Wniosek powinien spełniać szereg warunków formalnych. We wniosku spadkobierca zobowiązany jest wskazać numer identyfikacyjny nadany w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Ustawodawca za wystarczające uznał jednak dołączenie kopii wniosku o przyznanie takiego numeru. Spadkobierca powinien nadto dołączyć do wniosku prawomocne postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku. Jeżeli postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku nie zostanie zakończone, ustawodawca dopuszcza dołączenie jako dowodu zaświadczenia sądu o zarejestrowaniu wniosku o stwierdzenie nabycia spadku albo kopii takiego wniosku. Kopia powinna być właściwie uwierzytelniona przez sąd, notariusza lub upoważnionego pracownika Agencji wraz z potwierdzeniem nadania tego wniosku. Spadkobierca jest zobowiązany do złożenia prawomocnego postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku w terminie 14 dni od dnia jego uprawomocnienia się.

Regulacja powyższa w sposób właściwy rozwiązuje problemy związane z możliwymi opóźnieniami związanymi z nadawaniem numeru identyfikacyjnego, a przede wszystkim z potwierdzeniem statusu spadkobiercy w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku. Możliwość dołączenia dowodu wszczęcia postępowania i uprawdopodobnienia w ten sposób faktu, że jest się spadkobiercą, zdecydowanie ułatwia uzyskanie płatności. Nie byłoby właściwe, aby z powodu przewlekłości postępowania sądowego pozbawiać rolnika prawa do płatności. Zaznaczyć należy, że w następnych latach po śmierci rolnika, w sytuacji gdy spadkobierca objął w posiadanie grunt³⁴ może on – bez względu na posiadany tytuł prawny do gruntu lub jego brak oraz bez względu na to, czy uzyska status spadkobiercy – wystąpić o płatności jako osoba faktycznie władająca gruntem.

Zgodnie z art. 22 ust. 6 u.p.b., jeżeli z postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku wynika, że uprawniony do nabycia spadku jest więcej niż jeden spadkobierca, to spadkobierca wstępujący do postępowania w sprawie przyznania płatności jest obowiązany do dołączenia do wniosku oświadczeń pozostałych spadkobierców, że wyrażają oni zgodę na jego wstąpienie w miejsce spadkodawcy i przyznanie mu płatności. O ile reprezentowanie wspólnych interesów przez jednego spadkobiercę jest zrozumiałe, o tyle warunek uzyskania zgody na przyznanie płatności tylko jednemu ze spadkobierców budzić może uzasadnione wątpliwości.

³⁴ Dotyczy to oczywiście nie tylko spadkobiercy, lecz każdego, kto obejmie grunt w posiadanie i będzie uprawiał ten grunt zgodnie z normami.

Pomimo administracyjnoprawnego charakteru płatności należy przyjąć, że możliwe jest zawarcie umowy pomiędzy spadkobiercami dotyczącej podziału kwoty płatności między nimi.

W przypadku braku prawomocnego postanowienia sądu, ustawodawca za wystarczające uznaje dołączenie do wniosku o płatność, wniosku o stwierdzenie nabycia spadku. Jeśli wniosek o stwierdzenie nabycia spadku obejmuje nabycie spadku przez kilku spadkobierców, ustawa nie przewiduje konieczności dołączania do wniosku o wstąpienie do postępowania dotyczącego płatności, oświadczeń pozostałych osób, które wymienione są jako spadkobiercy, że wyrażają zgodę na wstąpienie tego spadkobiercy na miejsce spadkodawcy i przyznanie mu płatności. Umożliwia to złożenie przez spadkobierców kilku wniosków o płatności. W omawianej sytuacji Agencja powinna zastosować analogię i wezwać osoby, które wystąpiły z wnioskami o przyznanie płatności, do dołączenia zgody pozostałych osób, które zostały wskazane we wniosku o stwierdzenie nabycia spadku jako spadkobiercy. Gdy natomiast wnioski o przyznanie płatności wskazują, jako spadkobiercę powołanego do spadku zupełnie inne osoby, należy zawiesić postępowania wszczęte na skutek złożonych wniosków do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia postępowania o stwierdzenie nabycia spadku.

Decyzję w sprawie przyznania płatności wydaje się po złożeniu przez spadkobiercę prawomocnego postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku. Termin do złożenia postanowienia wynosi 14 dni od dnia jego uprawomocnienia się. Jeżeli spadkobierców będzie kilku, płatność przysługiwać będzie temu, który przedstawi zgodę pozostałych współspadkobierców na przyznanie mu płatności. W przypadku gdy w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku wnioskodawca nie będzie wymieniony jako spadkobierca, wydana zostanie decyzja o odmowie przyznania płatności. Osoby, których status spadkobiercy został potwierdzony w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku, a nie złożyły w terminie wniosku o przyznanie im płatności objętych wnioskiem spadkodawcy, nie mogą już takiego wniosku złożyć z uwagi na zawity charakter terminu do jego złożenia.

Postępowanie w sprawie przyznania płatności zawiesza się do czasu zakończenia postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia spadku na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Rozstrzygnięcie i wydanie decyzji w sprawie płatności zależy bowiem od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez sąd. Po złożeniu prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, Agencja z urzędu lub na wniosek strony podejmuje postępowanie w sprawie.

5. Prawo do płatności spadkobiercy w przypadku, gdy śmierć nastąpiła po doręczeniu decyzji o przyznaniu płatności

Stosownie do art. 27 u.p.b., w przypadku gdy rolnik zmarł po doręczeniu decyzji w sprawie przyznania płatności³⁵, należność z tytułu płatności jest przedmiotem dziedziczenia, a spadkobiercy rolnika przysługują prawa, które przysługiwałyby spadkodawcy jako stronie postępowania. Regulacja ta pozwala spadkobiercy między innymi na odwołanie się od decyzji w sprawie przyznania płatności. Powołany przepis nie wymaga, aby spadkobierca spełniał przesłanki podmiotowe określone w art. 7 u.p.b. Przedmiotem sukcesji jest bowiem prawo do płatności w kwocie określonej w doręczonej decyzji, a decyzja ta wiąże organ od dnia jej doręczenia. Organ administracji przyznając płatności ustalił, że spadkodawca wniosku o płatność spełnił warunki do ich przyznania, między innymi w związku z rocznym utrzymywaniem gruntów w warunkach uzasadniających przyznanie płatności. Śmierć rolnika uniemożliwia jedynie wypłatę należnej kwoty.

W celu wypłaty należności spadkobierca składa wniosek do kierownika biura powiatowego ARiMR o wypłatę płatności wraz z prawomocnym postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku w terminie 14 dni od uprawomocnienia się tego postanowienia, jednak nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia decyzji spadkodawcy. Termin ma charakter materialnoprawny i nie można stosować do niego proceduralnej instytucji przywrócenia. W przypadku niezłożenia przez spadkobiercę wniosku o wypłatę płatności albo w przypadku wydania decyzji o odmowie wypłaty płatności decyzja w sprawie przyznania płatności lub płatności cukrowej wygasa z mocy prawa. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej należy do kierownika biura powiatowego ARiMR, tj. organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji – stosownie do art. 162 § 1 k.p.a. – i następuje w formie decyzji. Jest to rozstrzygnięcie wydane w I instancji w nowej sprawie, dotyczy bowiem bezprzedmiotowości innej decyzji³⁶. Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji w sprawie przyznania płatności wywołuje skutki prawne *ex tunc* – od dnia, w którym upłynął 6-miesięczny termin do złożenia wniosku.

³⁵ Jednolicie uregulowano w art. 27 u.p.b. los prawny płatności obszarowej, płatności cukrowej, płatności do pomidorów lub pomocy do rzepaku.

³⁶ Wyrok NSA z 7 lipca 1988 r., II SA 1676/87, ONSA 1989, nr 2, poz. 60.

Sześciomiesięczny termin określony przez ustawodawcę dla złożenia wniosku o wypłatę, liczony od doręczenia decyzji w sprawie przyznania płatności spadkodawcy, jest bardzo krótki, w szczególności w sytuacji, gdy śmierć wnioskującego rolnika nastąpiła po upływie pewnego czasu od doręczenia decyzji. Jego niezachowanie przez wnioskodawcę może wynikać z przyczyn obiektywnych, na które strony nie mają wpływu. W szczególności może być to spowodowane brakiem prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nabycia spadku jest – co prawda – w większości wypadków stosunkowo proste i z reguły nie jest przewlekłe, gdyż określa się w nim jedynie krąg uprawnionych spadkobierców, jednak niejednokrotnie czas trwania tego postępowania zdecydowanie przekracza 6 miesięcy. Wymóg dołączenia prawomocnego postanowienia jest nie do spełnienia w przypadku, gdy zostanie ono zaskarżone. Ustawodawca potraktował spadkobierców w sposób wyjątkowo restrykcyjny, określając 6-miesięczny termin, natomiast w art. 38 u.p.b., w sytuacji gdy kwota z tytułu płatności nie może być przekazana na rachunek bankowy rolnika z przyczyn niezależnych od Agencji, możliwe jest stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w sprawie przyznania płatności, jeżeli upłynęło co najmniej 2 lata od dnia, gdy decyzja stała się ostateczna. Przedłużenie 6-miesięcznego terminu pozwoliłoby zakończyć większość nawet spornych postępowań spadkowych.

6. Podsumowanie

Regulacja przeniesienia prawa do płatności w drodze spadkobrania należy do domeny prawa krajowego. Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego uregulowała przypadki sukcesji *in mortis causa*, gdy następstwo proceduralne, jako rezultat następstwa prawnego, jest skutkiem śmierci osoby fizycznej.

Regulacja art. 22 i 27 powołanej ustawy odpowiada treścią art. 30 § 4 k.p.a., przewidującego w razie śmierci strony w czasie trwania postępowania, wstąpienie w jej miejsce następców prawnych, jeżeli sprawa dotyczy praw zbywalnych lub dziedzicznych. Ze względu na administracyjnoprawny, a nie cywilnoprawny charakter płatności do gruntów rolnych, regulacja powołanego przepisu k.p.a. nie miałyby zastosowania. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego oraz w orzecznictwie wskazuje się zgodnie, że prawa i obowiązki nabyte w postępowaniu administracyjnym są w zasadzie niezbywalne, z wyjątkiem praw i obowiąz-

ków o charakterze cywilnoprawnym³⁷. Podstawą sukcesji płatności do gruntów rolnych są zatem przepisy u.p.b. Bez regulacji art. 22 u.p.b. w przypadku śmierci rolnika postępowanie administracyjne podlegałoby umorzeniu, zaś w razie braku regulacji art. 27 u.p.b. decyzja o przyznaniu płatności wygasłaby. W obu przypadkach spadkobiercy nie mogliby uzyskać płatności do gruntów objętych wnioskiem spadkodawcy. Prawo do płatności bezpośredniej zgodnie z regulacją prawną obowiązującą w Polsce nie jest bowiem dziedziczne. Co prawda, ustawodawca użył w art. 27 ust. 3 u.p.b. sformułowania, że płatność „jest przedmiotem dziedziczenia”, nie zmienia to jednak administracyjnoprawnego charakteru płatności, aktualna pozostaje bowiem metoda polegająca na jednostronnym kształtowaniu stosunku prawnego łączącego spadkobierców rolnika z Agencją. Ustawodawca, rozstrzygając w art. 27 pkt 3 u.p.b., że należność z tytułu płatności jest przedmiotem dziedziczenia, zdecydował wyłącznie o uprawnieniu spadkobierców do uzyskania należności administracyjnoprawnej, nie zmienił natomiast charakteru płatności.

Ustawodawca rozwiązał problem następstwa prawnego w sposób budzący wątpliwości prawne, ale jednocześnie pozwalający na maksymalne uproszczenie postępowania. Biorąc pod uwagę ponad milion czterysta tysięcy wniosków o płatności, takie uproszczenie jest koniecznością.

Do kontrowersyjnych prawnie rozwiązań należy między innymi przyjęcie, że uczestnikiem postępowania o przyznanie płatności staje się tylko jeden spadkobierca, na którego pozostali wyrażą zgodę. W razie braku zgody płatności za dany rok nie otrzyma żaden ze spadkobierców. Brak jednocześnie możliwości rozliczenia płatności między spadkobiercami, mimo że mogą oni być współposiadaczami gruntów³⁸. Wobec administracyjnoprawnego charakteru płatności wątpliwości budzić może możliwość zawierania umów dotyczących płatności.

Do wad rozwiązań ustawowych należy zaliczyć również problem zbyt krótkich terminów związanych z dochodzeniem praw do płatności. Postę-

³⁷ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, wersja internetowa, komentarz do art. 30, pkt IV; por. powołane tam: wyrok NSA z 28 listopada 1989 r., II SA 1021/89 (niepublikowany) i wyrok NSA z 15 lipca 1982 r., II SA 833/82 (niepublikowany).

³⁸ Uwagi te odnoszą się też do braku uregulowania w ustawie rozliczeń między współposiadaczami. W sytuacji gdy mamy do czynienia z gruntami znajdującymi się we współwłasności (współposiadaniu) tylko jedna osoba, na którą wyrażą zgodę pozostali, może być uczestnikiem postępowania i może otrzymać płatności. Brak jednocześnie regulacji kwestii wzajemnych rozliczeń otrzymanych płatności.

powanie o stwierdzenie nabycia spadku nie należy do przewlekłych. W praktyce występują jednak sytuacje, gdy śmierć rolnika nastąpiła po upływie kilku miesięcy po doręczeniu decyzji o przyznaniu płatności, postanowienie staje się przedmiotem zaskarżenia, a terminy sądowe – często bez winy stron – wyznaczane są w taki sposób, że niemożliwe staje się zachowanie terminów przewidzianych w art. 27 u.p.b. W takich przypadkach sąd powszechny powinien, respektując przepisy administracyjne, rozstrzygnąć sprawę w takim czasie, aby było możliwe uzyskanie płatności. W przeciwnym przypadku należy dopuścić dochodzenie roszczeń za przewlekłe prowadzenie postępowania, jeżeli upływ terminu nie był spowodowany postawą uczestników postępowania a działaniem (a raczej nie-działaniem) sądu.

Podstawowa wątpliwość jest jednak związana z charakterem prawnym instrumentów finansowych, takich jak płatności. Administracyjnoprawny charakter płatności krzyżuje się z próbą traktowania wypłaty płatności jako wierzytelności. Rozwiązania krajów tzw. starej Unii, w których po reformie Fischlera” z 2003 r. uprawnienia do płatności mogą być przedmiotem obrotu, wskazuje, że ich charakter coraz bardziej będzie nabierał cech cywilnoprawnych.

TRANSFER OF AGRICULTURAL LAND IN CASE OF INHERITANCE AND THE RIGHT TO AREA PAYMENTS

S u m m a r y

The Act on payments within the framework of direct support schemes of 26 January 2007 deals with cases of mortis causa succession when the proceedings for granting payments are met with the death of a farmer, giving rise to procedural consequences. Direct payments in the new Member States – including Poland – cannot be transferred. Only in exceptional circumstances does the legislator allow for the shift of a person entitled to payment. Such specific situations include (a) transfer of all land within agricultural holding and (b) death of the farmer on condition that all land subject to an aid application is transferred.

The aim of the paper is to determine the legal effects (both in the sphere of public and private law) caused by the death of the testator. What is also highlighted is the different legal situation of inheritors depending on the date of death of the farmer, i.e. whether it occurred before or already after the proceedings on granting payment have been accomplished. The legislator seems to have solved the issue of procedural succession in a manner that takes into account the specific character of the procedure in question and which allows for its maximum simplification. However, a few of those solutions still raise some doubts.

IL TRASFERIMENTO DEL GODIMENTO DEI FONDI RUSTICI A SEGUITO DI SUCCESSIONE E IL TITOLO ALL'AIUTO

Riassunto

Nella legge del 26.01.2007 sui pagamenti di sostegno diretto sono stati regolati i casi della successione *mortis causa* riguardanti i titoli all'aiuto. I pagamenti nei Paesi che hanno aderito all'Unione Europea nel 2004, tra cui anche la Polonia, non sono oggetto di circolazione. Il legislatore solo in alcuni casi ammette il cambiamento del soggetto legittimato al pagamento, ossia in caso di trasferimento dell'azienda agricola e in caso di morte dell'agricoltore legittimato. In entrambi i casi, il cambiamento del soggetto legittimato al pagamento comporta il trasferimento del godimento dei fondi rustici di cui alla domanda di erogazione dell'aiuto.

L'oggetto della trattazione è la determinazione degli effetti giuridici che la morte del soggetto legittimato al diritto all'aiuto comporta nella sfera di diritto pubblico e privato, con particolare riferimento alla differente conformazione delle situazioni giuridiche degli eredi a seconda del momento della morte: prima e dopo la conclusione del procedimento amministrativo riguardante l'assegnazione del diritto all'aiuto. Il legislatore ha risolto il problema della successione nel processo, semplificando la relativa procedura. Alcune soluzioni adottate suscitano però perplessità.

ANNA KAPAŁA

Prawne pojęcie agroturystyki

1. W prawie polskim nie jest znane prawne pojęcie agroturystyki. W różnych aktach prawnych występują opisowe jej określenia, takie jak „wynajmowanie przez rolników pokoi” czy „świadczenie w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów”. Definicji agroturystyki nie podają też przepisy wspólnotowe. Stosują one szerszy termin turystyki wiejskiej, obejmujący wszelkie przejawy działalności turystycznej wykonywanej na obszarach wiejskich¹.

Na uwagę zasługuje prawodawstwo włoskie, gdzie pojęcie agroturystyki jest precyzyjnie zdefiniowane, a dotyczące jej uregulowania zostały zawarte w odrębnym akcie prawnym. Za przykład i punkt odniesienia uściślenia definicji agroturystyki w Polsce może posłużyć włoska ustawa ramowa nr 96/2006², będąca owocem ponad dwudziestoletniego doświadczenia Włoch w stosowaniu i stanowieniu prawa z zakresu agroturystyki. Celem zdefiniowania agroturystyki we Włoszech było zakwalifikowanie jej jako działalności rolniczej, co umożliwiło przedsiębiorcy rolnemu wykonywanie aktywności handlowej, jaką jest turystyka, przy zachowaniu uprzywilejowanego statusu przedsiębiorcy rolnego³.

¹ Zob. np. art. 52 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. U. WE, L 277/1, z 21 października 2005 r. Wsparcie przewidziane w rozporządzeniu, dotyczące środków w celu różnicowania gospodarki wiejskiej, obejmuje także prowadzenie na obszarach wiejskich działalności związanej z turystyką.

² Ustawa nr 96 z 20 lutego 2006 r. o agroturystyce, „Gazzetta Ufficiale”, nr 63 z 16 marca 2006 r.

³ Należy nadmienić, że agroturystyka po raz pierwszy została zdefiniowana we Włoszech jako działalność „powiązana” i komplementarna w stosunku do działalności rolniczych „z natury” w ustawie o agroturystyce nr 730 z 1985 r. („Gazzetta Ufficiale”, nr 295 z 16 grudnia 1985 r.), a następnie w dekreście z 2001 r. nowelizującym kodeks cywilny (dekret z mocą ustawy

Polskie przepisy również przewidują łagodniejszy reżim rolny dla takiej formy turystyki wiejskiej, która jest prowadzona przez rolnika w gospodarstwie rolnym. Z jednej strony ustawodawca wyróżnia tę działalność, rezerwując dla niej pewne ułatwienia⁴, z drugiej jednak nie wyodrębnił jej jako kategorii prawnej. Brak definicji precyzującej jej zakres podmiotowy i przedmiotowy powoduje konieczność sięgania do nie zawsze spójnych przepisów, stosujących niejednorodną terminologię dotyczącą podstawowych pojęć, takich jak „rolnik” czy „gospodarstwo rolne”. Dodatkowe utrudnienie wynika z umiejscowienia w różnorodnych aktach prawnych kryteriów warunkujących zastosowanie ułatwień. Dlatego konieczne jest sprecyzowanie definicji agroturystyki, a więc określenie kształtu działalności, która podlega reżimowi rolnemu. Podjęcie niniejszej tematyki uwzględnia postulaty zgłaszane w doktrynie, że warto „torować drogę rolniczo-komplementarnej turystyce, traktując jej rozwój na równi z rozwojem produkcji”⁵.

W literaturze polskiej jest wiele publikacji prezentujących różne aspekty marketingowe i ekonomiczne działalności agroturystycznej. Pomijane natomiast lub traktowane w powierzchowny sposób są jej regulacje prawne, w tym zagadnienie prawnego pojęcia agroturystyki⁶. Celem niniejszej pracy jest próba sformułowania prawnej definicji agroturystyki. W szczególności chodzi o uściślenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego tego pojęcia, przy czym punktem odniesienia dla rozważań będzie definicja wprowadzona w prawie włoskim. Na podstawie analizy porównawczej zostaną sformułowane wnioski *de lege ferenda*.

2. Według definicji zawartej w art. 2 włoskiej ustawy nr 96/2006, działalnością agroturystyczną jest „działalność przyjmowania i gościnności wykonywana przez przedsiębiorców rolnych (zdefiniowanych w art. 2135 wł. k.c.) także w formie spółek kapitałowych osobowych lub stowa-

nr 228/2001 w sprawie orientacji i modernizacji rolnictwa, „Gazzetta Ufficiale”, nr 137 z 15 czerwca 2001 – Suplement Zwyczajny nr 149).

⁴ Chodzi zwłaszcza o wyłączenie z zakresu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i o zwolnienia podatkowe.

⁵ Tak M. Błażejczyk, *Prawno-rolne aspekty rozwoju wiejskiej turystyki*, „Prawo Rolne” 1993, nr 3, s. 81.

⁶ Zob. np. M. Sznajder, L. Przezbórska, *Agroturystyka*, Warszawa 2006; *Agroturystyka i usługi towarzyszące*, red. W. Musiał, Kraków 2005; *Rozwój agroturystyki i jej wpływ na przeobrażenia w rolnictwie i na wsi*, red. M. Dąbrowska, Olsztyn 2000; J. Raciborski, *Uregulowania prawne agroturystyki i turystyki wiejskiej – próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie” 2003, nr 90, s. 93 i n.; M. Błażejczyk, op. cit., s. 79 i n.

rzyszonych ze sobą, przy wykorzystaniu własnego gospodarstwa w powiązaniu z uprawą gruntu, gospodarką leśną i hodowlą zwierząt”.

Podmiotem uprawnionym do wykonywania działalności agroturystycznej jest przedsiębiorca rolny⁷ w rozumieniu art. 2135 wł. k.c.⁸ W polskim ustawodawstwie nie występuje pojęcie przedsiębiorcy rolnego, ale można je odnieść (z pewnymi zastrzeżeniami) do funkcjonalnego pojęcia gospodarstwa rolnego⁹. Ustawodawca włoski wprowadził tę kategorię, aby zapewnić bardziej równorzędną pozycję przedsiębiorcy rolnego wobec przedsiębiorców z innych działów gospodarki. Jednocześnie zapewnił ulgi i ułatwienia, które mają złagodzić słabości rolnictwa wynikające z uzależnienia od warunków przyrodniczych i klimatycznych¹⁰. Upoważnieni do wykonywania działalności agroturystycznej są także przedsiębiorcy rolni w formie spółki handlowej, osobowej lub zrzeszeni (np. w konsorcja lub grupy producentów rolnych), pod warunkiem że wykorzystują do jej prowadzenia własne gospodarstwa. Punkt 2 omawianego artykułu rozszerza zakres podmiotowy o członków rodziny przedsiębiorcy rolnego i jego pracowników. Podmioty spoza przedsiębiorstwa rolnego mogą wykonywać usługi pomocnicze. Warto zauważyć, że uprawnienie podmiotów zbiorowych do działań w zakresie agroturystyki jest zgodne ze wspólnotową definicją rolnika z art. 2 lit. a) rozporządzenia 1782/2003¹¹. Wydaje się, że intencją

⁷ Szerzej na temat pojęcia przedsiębiorcy rolnego zob. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 175 i n.; R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria”, t. III, Białystok 2002, s. 91 i n.; idem, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.

⁸ Jest nim podmiot, który prowadzi jedną z następujących działalności: uprawę ziemi, leśnictwo, hodowlę zwierząt oraz tzw. działalności powiązane. Uzyskanie kwalifikacji przedsiębiorcy rolnego uzależnione jest od spełnienia ogólnych przesłanek przedsiębiorstwa określonych w art. 2082 wł. k.c. Przedsiębiorcą rolnym jest zatem ten, kto zawodowo prowadzi działalność rolniczą polegającą na produkcji dóbr z przeznaczeniem na rynek.

⁹ R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa...*, s. 98 i n. Według R. Budzinowskiego można mówić o procesie kształtowania się kategorii prawnej przedsiębiorstwa rolnego, o czym może świadczyć analiza różnych ujęć funkcjonalnych pojęcia gospodarstwa rolnego, traktującego gospodarstwo rolne jako formę prowadzenia działalności rolniczej.

¹⁰ Za R. Budzinowskim, *Nowa definicja...*, s. 100.

¹¹ Według art. 2 lit. a) rozporządzenia 1782/2003, „rolnik” oznacza osobę fizyczną lub prawną, bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, określonym w art. 299 Traktatu, oraz które prowadzą działalność rolniczą. Włoskie przepisy przewidują w art. 2 dekretu z mocą ustawy nr 99 z 29 marca 2004 r., że „spółkami rolnymi” są spółki, których celem jest wykonywanie wyłącznie działalności, o których mowa w art. 2135 wł. k.c. Na tego rodzaju spółki ustawodawca rozszerzył pewne przywileje zarezer-

ustawodawcy było nie tylko precyzyjne wskazanie zakresu podmiotowego, ale też wsparcie samej działalności agroturystycznej poprzez umożliwienie wykonywania jej przez wiele podmiotów.

Podmioty wskazane w omawianym art. 2 muszą posiadać własne gospodarstwa rolne i wykorzystywać je do wykonywania działalności agroturystycznej. Pojęcie gospodarstwa rolnego zawarte we włoskiej definicji ma znaczenie przedmiotowe i oznacza zespół składników, podobnie jak w prawie polskim. Jednak warunkiem istnienia działalności agroturystycznej według włoskiego ustawodawcy jest istnienie przedsiębiorstwa rolnego, rozumianego jako zawodowa działalność rolnicza zorganizowana w celu produkcji lub wymiany dóbr i usług. Działalność agroturystyczna wykonywana w gospodarstwie rolnym, które z racji swej natury nie prowadzi zawodowej działalności produkcyjnej, stałaby się dominującą działalnością, co doprowadziłoby do powstania przedsiębiorstwa handlowego. Warto dodać, że kryterium wyodrębnienia przedsiębiorstwa rolnego jest rodzaj działalności, a nie obecność gruntu, dlatego agroturystyka może być prowadzona w gospodarstwie nieposiadającym gruntów.

Włoski ustawodawca nie mówi o gospodarstwie czy przedsiębiorstwie agroturystycznym, ale zawsze o przedsiębiorstwie rolnym, w ramach którego wykonywane są działalności agroturystyczne powiązane z działalnością rolniczą „z natury”. Koncepcja „powiązania” we Włoszech ma charakter normatywny i została określona w kodeksie cywilnym¹². Art. 2135 ust. 3 wł. k.c. umiejscawia działalności przyjmowania i gościnności wśród działalności przedsiębiorstwa rolnego, jako „powiązane” z działalnościami rolnymi, jeżeli spełnione są łącznie kryteria podmiotowe i przedmio-

wowane dla bezpośredniego producenta rolnego (*coltivatore diretto*), uwarunkowane spełnieniem określonych przesłanek (zob. dekret z mocą ustawy nr 101 z 27 maja 2005 r. oraz nr 99/2004). Art. 1, ust. 2 dekretu z mocą ustawy nr 228/2001 stanowi, że za przedsiębiorcę rolnego uważa się spółdzielnie przedsiębiorców rolnych (*le cooperative*), i ich konsorcja, jeżeli dla wykonywania działalności, o których mowa w art. 2135 wł. k.c., wykorzystują w przeważającej mierze produkty współników, lub dostarczają w przeważającej mierze współnikom dobra i usługi ukierunkowane na pieczę i rozwój cyklu biologicznego.

¹² Według art. 2135 wł. k.c.: „[...] przez działalności powiązane, wykonywane przez tego samego przedsiębiorcę rolnego, rozumie się, w każdym razie, działalności polegające na obrabianiu, przetwarzaniu, komercjalizacji i podnoszeniu wartości, odnoszone do produktów otrzymanych w większości z uprawy gruntu, lasu oraz hodowli zwierząt. Pojęcie to obejmuje także działalność ukierunkowaną na dostarczanie dóbr lub świadczenie usług, przy wykorzystaniu w większości urządzeń lub zasobów gospodarstwa, które są normalnie stosowane do wykonywania działalności rolniczej, a także działalności polegające na podnoszeniu wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego oraz leśnego albo też na przyjmowaniu osób i gościnności”.

towe¹³. Kryterium podmiotowe polega na tym, że wykonujący działalność agroturystyczną musi być przedsiębiorcą rolnym i prowadzić jednocześnie podstawową działalność rolniczą. Kryterium przedmiotowe oznacza, że działalność agroturystyczna musi być realizowana przy użyciu (przeważającym) zasobów gospodarstwa rolnego¹⁴. Tak więc art. 2 wytycza wyraźne granice agroturystyki w celu umiejscowienia jej w ramach działalności przedsiębiorstwa rolnego i w ramach jego reżimu prawnego.

Poprzez zastosowanie kryteriów „powiązania”, wyznaczających rozmiar i sposób prowadzenia działalności agroturystycznej, włoski ustawodawca chciał wykluczyć takie formy usług turystycznych, które – choć wykonywane na terenach wiejskich – nie kwalifikują się jako rolnicze działalności powiązane. Zwraca także uwagę na to, żeby nie kreować nierównych warunków konkurencji między przedsiębiorcą rolnym a innymi operatorami turystyki *tout court*¹⁵.

3. We Włoszech działalnością agroturystyczną jest przyjmowanie i gościnność (art. 2 pkt 1 ustawy 96/2006). Przez „gościnność” należy rozumieć oferowanie turyście noclegu, a przez „przyjmowanie” jakąkolwiek usługę świadczoną turyście przez przedsiębiorcę rolnego w swoim gospodarstwie. Art. 2 pkt 3 ustawy 96/2006 wymienia jeszcze cztery inne rodzaje działalności agroturystycznych. Należy do nich gościnność w kwaterach lub udostępnianie turystom otwartej przestrzeni w celach wypoczynkowych.

Kolejny punkt wymienia podawanie posiłków i napojów składających się w przeważającej części z produktów pochodzących z własnego lub okolicznych gospodarstw. Wśród produktów tych mogą znajdować się także wyroby alkoholowe i spirytusowe. Wskazane jest szczególnie podawanie produktów typowych i posiadających oznaczenia geograficzne oraz wpisanych na krajową listę tradycyjnych produktów żywnościowych. Nie-

¹³ Na temat pojęcia działalności powiązanych zob. A. Germanò, *L'impresa agricola*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2001, nr 9 – 10, s. 504 i n.; R. Budzinowski, *Nowa definicja...*, s. 87 i n.; A. Kapała, *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203 i n.

¹⁴ Wykorzystywanie własnego gospodarstwa oznacza wykorzystywanie dóbr, które je tworzą. Są nimi (zgodnie z art. 2555 wł. k.c.): „[...] dobra zorganizowane przez przedsiębiorcę dla prowadzenia przedsiębiorstwa”. Ustawodawca włoski zastrzegł dodatkowo, że chodzi o te dobra, które są normalnie stosowane w działalności rolniczej „z natury”, a więc te, które znajdują się na terenie gospodarstwa.

¹⁵ F. Albinini, C. A. Graziani, P. Urbani, *Legge 5 dicembre 1985, n. 730 Disciplina dell'agriturismo*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 1986, nr 9, s. 742.

spełnienie tego warunku powoduje, że podawanie posiłków nie może być kwalifikowane jako działalność agroturystyczna¹⁶. We Włoszech polityka promocji tych produktów odgrywa istotną rolę, stanowią one bowiem dochodową gałąź wytwórstwa rolno-żywnościowego i ważny element dziedzictwa kulinarnego Włoch.

Trzecią wyszczególnioną działalnością jest organizowanie degustacji produktów wytworzonych w gospodarstwie, w tym także wina. Agroturystyka obejmuje ponadto organizację imprez rekreacyjnych, kulturalnych, dydaktycznych, sportowych, a także wycieczki i hippoturystykę. Działania te powinny być ukierunkowane na dowartościowywanie terytorium i dziedzictwa wiejskiego.

Usługi rekreacyjne mogą być organizowane także poza terenem gospodarstwa rolnego, natomiast gościnność i przyjmowanie może odbywać się tylko w budynkach istniejących na gruntach rolnych (*nel fondo*). Ustawodawca nie wymaga, aby budynki miały od początku charakter mieszkalny. Ich zaadaptowanie na cele agroturystyczne jest wystarczającą przesłanką do zakwalifikowania ich jako mieszkalne pod każdym względem (art. 3 ustawy 96/2006). Takie sformułowanie miało na celu zachęcenie rolników do wykorzystywania i restaurowania tradycyjnych zabudowań wiejskich.

Przyjmowanie i gościnność, tak jak wszystkie wymienione usługi, mogą oddzielnie stanowić działalność agroturystyczną. Ustawa pozostawia zatem szerokie możliwości organizowania agroturystyki w różnych formach, zastrzegając jedynie warunek, aby dana forma aktywności spełniała ustalone kryteria powiązania z działalnością ściśle rolniczą i aby sprzyjała realizacji celów ustanowionych w ustawie¹⁷.

Włoski ustawodawca w trosce o zachowanie rolniczego charakteru agroturystyki zastrzega w art. 4 pkt 2, że działalności rolnicze „z natury” muszą pozostać „przeważające”. Mogą być uznane za takie, gdy przyjmowanie czy podawanie posiłków i napojów wykonywane jest najwyżej dla 10 gości (art. 4 pkt 3). Ponadto, według art. 2 pkt 5, dochód z działalności agroturystycznej jest uważany za dochód rolny. Takie sformułowanie świadczy o kompleksowym podejściu ustawodawcy do dyscypliny agroturystyki i zapobiega sytuacjom, w których organy administracyjne mogłyby, w świetle innych regulacji, błędnie zakwalifikować świadczone

¹⁶ Zob. C. A. Graziani, *Definizione dell'attività agrituristica*, w: *Legge 20 febbraio 2006 n. 96 Disciplina dell'agriturismo*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr 4, s. 424.

¹⁷ *Ibidem*, s. 435.

usługi jako nieagroturystyczne, np. dla celów podatkowych lub ubezpieczeniowych.

Przeprowadzona analiza pozwala wykazać, jak precyzyjnie i kompleksowo ustawodawca włoski ukształtował definicję agroturystyki. Taka uporządkowana i jasna konstrukcja prawna niewątpliwie sprzyja rozwojowi agroturystyki.

4. Na gruncie prawa polskiego wyodrębnienie definicji agroturystyki, wymaga sięgnięcia do przepisów różnych aktów prawnych, w tym zwłaszcza do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁸ i ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁹. Na wstępie należy zaznaczyć, że w Polsce świadczenie usług turystycznych na wsi podlega przepisom ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tak jak działalność usługowa, w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej, jej ewidencjonowania i prowadzenia. Jednak ustawodawca w art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (dalej: ustawa o s.dz.g.) wyłączył z jej zakresu usługi turystyczne wykonywane przez rolników jako dodatkowe zajęcie przy okazji prowadzenia gospodarstwa rolnego. W myśl omawianego artykułu, „[...] przepisów ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów”.

Art. 3 ustawy o s.dz.g. jest podstawowym przepisem określającym zakres przedmiotowy i podmiotowy agroturystyki. Z treści tego artykułu można wyprowadzić definicję agroturystyki o następującym brzmieniu: działalność agroturystyczna polega na wynajmowaniu przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych oraz na świadczeniu w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów²⁰.

Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy, można zauważyć, że nie podlega przepisom ustawy jedynie działalność wykonywana przez rolników, czyli osoby, które równocześnie prowadzą gospodarstwo rolne²¹. W prawie polskim występują różne definicje rolnika, ale ustawodawca w art. 3 nie wskazał aktu prawnego, z którego należy przyjąć definicję dla potrzeb

¹⁸ Ustawa z 2 lipca 2004 r., tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.

¹⁹ Ustawa z 26 lipca 1991 r., tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 14, poz. 176 ze zm.

²⁰ Zob. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 66.

²¹ W. J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej*, Kraków 2004, s. 44-45.

ustawy o s.d.z.g.²² Do pojęcia rolnika, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, odsyła (w odniesieniu m.in. do działalności wynajmowania pokoi przez rolników) § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013²³.

Na podstawie treści definicji rolnika występujących w prawie polskim można przyjąć, że art. 3 uprawnia do wykonywania agroturystyki rolnik–osobę fizyczną, prowadzącą na własny rachunek jako posiadacz (samoistny lub zależny) gospodarstwo rolne. W świetle art. 6 pkt 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie²⁴. Art. 3 ustawy o s.d.z.g. nie nakazuje wykonywania wszystkich wymienionych w nim działalności osobiście. Można więc przyjąć, że przy prowadzeniu agroturystyki dopuszczalne jest korzystanie z pomocy osób trzecich.

Polski ustawodawca, w odróżnieniu od włoskiego, nie upoważnił do wykonywania działalności agroturystycznej przedsiębiorców rolnych w formie spółki handlowej. W Polsce takie rozwiązanie jest utrudnione z uwagi na fakt, że rolnik nie ma statusu przedsiębiorcy. Założenie spółki prawa handlowego przez rolnika spowodowałoby utratę wszystkich przywilejów,

²² Można posłużyć się definicją rolnika indywidualnego zawartą w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego lub definicją rolnika z art. 6 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Art. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zawiera definicję rolnika indywidualnego, według której za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną, będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, prowadzącą osobiście gospodarstwo rolne, posiadającą kwalifikacje rolnicze, zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, zgodnie z art. 6, rolnikiem nazywa pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkującą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia. Posiadaczem jest właściciel lub osoba działająca w przekonaniu, że jest właścicielem (posiadacz samoistny), natomiast posiadaczem zależnym np. dzierżawca, użytkownik czy inna osoba, której prawo do korzystania z posiadanego gospodarstwa wynika z umowy zawartej z właścicielem (posiadacz zależny).

²³ Dz. U. Nr 200, poz. 1442.

²⁴ Art. 7 pkt 1 stanowi, że dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego jest oświadczenie prowadzącego to gospodarstwo, poświadczony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

wylączenie spod reżimu rolnego i podporządkowanie przepisom ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Art. 3 wiąże świadczenie usług turystycznych wykonywanych przez rolnika z gospodarstwem rolnym. Definicje gospodarstwa rolnego w polskim ustawodawstwie mają charakter przedmiotowy²⁵. Według R. Budzinowskiego, gospodarstwo rolne można ująć z funkcjonalnego punktu widzenia, które obejmuje określoną działalność²⁶. W tym przypadku przez prowadzenie gospodarstwa należy rozumieć wykonywanie działalności rolniczej. Takie ujęcie zbliżone jest do włoskiej koncepcji przedsiębiorstwa rolnego. Wydaje się więc, że wyjątek przewidziany w art. 3 ustawy o s.dz.g. w stosunku do usług świadczonych turystom jest uwarunkowany prowadzeniem przez rolnika podstawowej działalności rolniczej²⁷. Wyłączenie spod przepisów ustawy o s.dz.g. aktywności podejmowanych w gospodarstwach, które nie prowadzą żadnej działalności rolniczej, tworzyłoby nierówne warunki konkurencji dla rozwoju turystyki wykonywanej poza gospodarstwami rolnymi²⁸. Dlatego też agroturystyki niepołączonej z działalnością rolniczą nie należy zaliczać do aktywności objętej wyłączeniem na podstawie art. 3²⁹.

Warto zauważyć, że polskie przepisy wiążące agroturystykę z gospodarstwem rolnym, którego składnikiem jest grunt rolny, ograniczają możliwość łączenia jej z działalnością rolniczą niezwiązaną z wykorzystaniem gruntu³⁰. Nie jest to zgodne z nowoczesnym rozumieniem rolnictwa, które

²⁵ Pojęcie „gospodarstwa rolnego” zostało zdefiniowane w różnych aktach prawnych: w art. 55³ k.c., w art. 2 ust. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. 2006, Nr 136, poz. 969; ost. zm.: Dz. U. 2006, Nr 249, poz. 1825), w art. 6 pkt 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

²⁶ Według R. Budzinowskiego: „[...] prowadzenie gospodarstwa może podpadać pod określenie działalności gospodarczej z art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a temu, który zawodowo i we własnym imieniu tę działalność podejmuje i wykonuje, można przypisać miano przedsiębiorcy”; (idem, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według k.c. (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 3, s. 65).

²⁷ W. J. Katner, op. cit., s. 45.

²⁸ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 29.

²⁹ Tak M. Szydło, op. cit., s. 66.

³⁰ Ustawodawca posługuje się pojęciem gospodarstwo rolne i odsyła w art. 2 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych do znaczenia tego pojęcia w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 ustawy o podatku rolnym, gospodarstwem rolnym jest obszar gruntów o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiący własność lub znajdujący się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej.

wychodzi poza koncepcję gruntową³¹. W tym przypadku odpowiedniejsze byłoby posługiwanie się funkcjonalnym ujęciem gospodarstwa rolnego, które odzwierciedla oderwanie się od tradycyjnej gruntowej koncepcji³². Przemawiają za tym także względy praktyczne. W świetle obecnie obowiązujących przepisów, osoby posiadające ponad 1 ha powierzchni użytków rolnych, które nie prowadzą żadnej produkcji rolniczej, mogą korzystać z ulg i uzyskują dodatkowe korzyści w postaci większego dochodu, niż w przypadku rejestracji firmy i ponoszenia świadczeń na ogólnie obowiązujących zasadach³³. Dlatego wskazane byłoby takie ujęcie definicji agroturystyki, które jednoznacznie wiązałoby ją z działalnością rolniczą³⁴.

Z uwagi na fakt, że działalność agroturystyczna musi być wykonywana w czynnym gospodarstwie rolnym, będzie ona zazwyczaj jedynie działalnością dodatkową, uboczną wobec podstawowej działalności rolniczej, co uzasadnia złagodzenie rygorów dotyczących jej podejmowania i wykonywania³⁵. Koncepcja dodatkowego i ubocznego wymiaru tej działalności w stosunku do działalności podstawowej, jaką jest produkcja rolna, nie została wyrażona przez polskiego ustawodawcę *expressis verbis*. Posługując się włoską konstrukcją „powiązania”, można stwierdzić, że – podobnie jak we Włoszech – podstawą stanowiącą o rolniczym charakterze działalności agroturystycznej jest spełnienie kryteriów przedmiotowego i podmiotowego. Oznacza to, że ten sam rolnik wykonuje zarówno podstawową działalność rolniczą, jak i agroturystyczną (uboczną), a do jej wykonania wykorzystywana jest organizacja stworzona do prowadzenia podstawowej działalności rolniczej, jej zasoby i wyposażenie.

5. Przechodząc do analizy zakresu przedmiotowego, należy sięgnąć do treści omawianego art. 3 ustawy o s.dz.g. i art. 21 pkt 43 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁶. Art. 3 ustawy o s.dz.g. wyłącza

³¹ Szerzej na ten temat R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa...*, s. 66 i n. W doktrynie postulat oparcia definicji gospodarstwa rolnego na innym niż ziemia czynniku produkcji zgłaszali M. Błażejczyk i A. Stelmachowski, *Nowe zjawisko w produkcji rolniczej i pararolniczej a ustrój prawny polskiego rolnictwa*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 1, s. 39.

³² R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa...*, s. 150.

³³ Zob. W. Józwiak, *Potrzebna jest rewizja pojęcia gospodarstwo rolnego oraz związanych z nim praw i obowiązków*, „Wieś i Rolnictwo” 2005, nr 1, s. 21.

³⁴ Zob. R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2005, s. 64.

³⁵ Opinię o ubocznym charakterze agroturystyki wygłaszają M. Szydło, op. cit., s. 66, i W. J. Katner, op. cit., s. 44.

³⁶ Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 14, poz. 176 z późn. zm.

spod działania ustawy dość wąski zakres usług. Należą do nich: wynajmowanie pokoi, sprzedaż posiłków domowych (nie zaś prowadzenie innych ogólnodostępnych usług gastronomicznych) oraz świadczenie innych usług związanych z pobytem turystów na terenie gospodarstwa rolnego.

Przez pojęcie „świadczenie usług w gospodarstwie rolnym” należy rozumieć wykonywanie ich w oparciu o zabudowania, grunty i inne zasoby tego gospodarstwa, bez zmiany ich charakteru i naruszenia podstawowej funkcji, czyli przy zachowaniu zdolności do produkcji rolnej. Budynki i obszary o zmienionej trwale funkcji nie mogą być uznane za część gospodarstwa rolnego. Kryterium wykorzystywania gospodarstwa rolnego musi być spełnione przede wszystkim w odniesieniu do świadczenia „innych usług związanych z pobytem turystów”, co ogranicza możliwość wykonywania usług rekreacyjnych, takich jak hippoturystyka, organizowanie wycieczek itp. Powoduje to uszczuplenie oferty rekreacyjnej, którą może świadczyć rolnik w ramach agroturystyki podlegającej reżimowi rolnemu. Warto wziąć pod uwagę rozwiązanie ustawodawcy włoskiego, który w nowej ustawie 96/2006 odstąpił od obowiązku wykonywania działalności rekreacyjnych, kulturalnych i dydaktycznych wyłącznie na terenie gospodarstwa rolnego, ze względu na to, że obszar gospodarstwa mógł ograniczać lub uniemożliwiać realizację tych aktywności³⁷. Należy dodać, że w Polsce – podobnie jak we Włoszech – świadczenie usług rekreacyjnych dla osób niekorzystających z noclegu wykracza poza pojęcie „świadczenie usług związanych z pobytem turystów” zawarte w art. 3 ustawy o s.d.z.g.

Przechodząc do wyjaśnienia pojęć „wynajmowanie pokoi” i „sprzedaż posiłków domowych” należy odnieść się do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Jej art. 21 pkt 43 przewiduje zwolnienie z opodatkowania z tytułu prowadzenia działalności agroturystycznej, jeżeli spełnione są określone warunki. Stanowią one kolejne, swoiste kryteria „powiązania”, które przesądzają o rolniczym charakterze działalności agroturystycznej. Zgodnie z treścią omawianego artykułu, wolne od podatku są dochody uzyskane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym oso-

³⁷ Zob. art. 2 pkt 3 lit. d) włoskiej ustawy 96/2006. Ustawodawca włoski wprowadził zezwolenie na wykonywanie wymienionych działalności także poza terenem gospodarstwa rolnego, ale uznanie ich za działalności agroturystyczne uzależnił od spełnienia innych warunków (spełnianie przez nie kryterium powiązania z działalnością rolniczą „z natury” i z zasobami gospodarstwa rolnego oraz dowartościowanie terytorium i dziedzictwa wiejskiego); szerzej zob. A. Kapała, op. cit., s. 209.

bom przebywającym na wycieczniku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5.

Za istniejący budynek mieszkalny należy uznać taki, dla którego właściwy organ wydał decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu lub w którym zameldowani są mieszkańcy. Warto dodać, że w ramach Działania 2.4. „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” wsparciu nie podlega budowa budynków mieszkalnych przeznaczonych na potrzeby prowadzenia działalności agroturystycznej, a jedynie rozbudowa, nadbudowa, przebudowa lub remont połączony z modernizacją istniejących budynków mieszkalnych³⁸. Takie rozwiązanie zbliżone jest do treści art. 3 włoskiej ustawy 96/2006, który zezwala na prowadzenie agroturystyki jedynie w budynkach istniejących, propagując w ten sposób pielęgnowanie dziedzictwa architektury wiejskiej.

Przesłanką warunkującą zastosowanie zwolnienia jest także miejsce usytuowania budynku. Biorąc pod uwagę, że działalność agroturystyczna nie może zmienić rolniczego charakteru gospodarstwa, pokoje muszą znajdować się w budynkach mieszkalnych położonych na terenie gospodarstwa, a nie w budynkach specjalnie zbudowanych na potrzeby gości³⁹. Ustawa o s.dz.g. z 2004 r. wykluczyła z zakresu art. 3 działalność wynajmowania miejsc na ustawianie namiotów, którą wymieniała poprzednio obowiązująca ustawa z 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej⁴⁰.

Kolejny warunek przewidziany w art. 21, dotyczący nieprzekraczania liczby 5 pokoi, nie budzi zastrzeżeń, bowiem działalność usługowa w zakre-

³⁸ Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej ramach Działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

³⁹ Zgodnie z postanowieniem Naczelnika Urzędu Skarbowego w Kętrzynie z 24 maja 2005 r., nr US.III/415-26/05, rolnik skorzysta ze zwolnienia, jeżeli wynajmie pokój w budynku mieszkalnym stanowiącym składnik jego gospodarstwa rolnego, a nie pokój w jakimkolwiek budynku mieszkalnym.

⁴⁰ W literaturze wyrażony został postulat całkowitego zwolnienia małych pól biwakowych, np. przy uwzględnieniu maksymalnej ilości stanowisk biwakowych. I. Czaja-Hliniak, *Zasady opodatkowania agroturystyki w 1995 roku*, „Prawo Rolne” 1995, nr 1, s. 35: „W praktyce zdarza się prowadzenie małych pól biwakowych na gruntach stanowiących nieużytki lub gruntach bardzo niskiej klasy posiadających walory turystyczne, np. na brzegu rzeki lub skraju lasu. Uzyskane z tego tytułu dochody są niewspółmiernie niższe niż z wynajmu pokoi. Stąd powinny być objęte zwolnieniem lub przynajmniej zryczałtowaną formą opodatkowania w postaci karty podatkowej, skoro kartą objęte jest znacznie bardziej dochodowe prowadzenie parkingów”, *ibidem*, s. 40.

się agroturystyki ma charakter uboczny⁴¹. Ilość osób przebywających w tych pokojach nie ma znaczenia dla możliwości stosowania zwolnienia. Takie rozwiązanie jest nawet mniej rygorystyczne w porównaniu z włoskim, przewidującym limit 10 osób. Ograniczenie ilości wynajmowanych pokoi – podobnie jak we Włoszech – ma na celu wsparcie agroturystyki realizowanej w działających gospodarstwach rolnych i niedopuszczenie, aby działalność agroturystyczna stała się zbyt absorbująca.

Zakres przedmiotowy art. 3 ustawy o s.d.z.g. obejmuje także sprzedaż posiłków domowych. Dochody uzyskiwane z tego tytułu podlegają zwolnieniu z podatku dochodowego, ale wyłącznie w przypadku żywienia osób korzystających z pokoi gościnnych i przebywających na wypoczynku pod warunkiem nieprzekroczenia limitu 5 pokoi. Tak więc zwolnienie dochodów z tytułu wynajmu pokoi ma charakter samodzielny, a zwolnienie dochodów z tytułu wyżywienia jest uwarunkowane wynajmem pokoi⁴². Zatem ustawodawstwo polskie, w odróżnieniu od włoskich przepisów, nie kwalifikuje podawania posiłków jako usługi, która może oddzielnie stanowić działalność agroturystyczną. Rozwiązanie przyjęte we Włoszech znajduje uzasadnienie szczególnie w sytuacji, gdy w budynku mieszkalnym nie ma możliwości wynajmowania pokoi, ale istnieją – na bazie produktów żywnościowych pochodzących z własnego gospodarstwa – warunki do wydawania posiłków domowych. Ponadto, ze względów praktycznych i ekonomicznych, gdy nie wszystkie pokoje są zajęte, nieopłacalne jest świadczenie wyżywienia jedynie dla kilku osób. Korzystne zatem byłoby uniezależnienie zwolnienia dochodów z tytułu wyżywienia od wynajmu pokoi, przy zachowaniu ograniczenia ilościowego wydawanych posiłków⁴³.

Jeśli chodzi o wydawanie posiłków, warto jeszcze zwrócić uwagę na kilka różnic między włoską a polską regulacją. Polskie przepisy nie nakładają obowiązku serwowania produktów pochodzących z własnego gospodarstwa rolnego ani też produktów regionalnych. Zastosowanie włoskiego rozwiązania w tym zakresie mogłoby korzystnie wpłynąć na rentowność produkcji, a także na szerzenie wiedzy o lokalnych tradycjach gastronomicznych. Ponadto, w przeciwieństwie do włoskich przepisów, w Polsce sprzedaż alkoholu wykracza poza pojęcie „posiłków domowych”, a zatem nie jest wyłączona spod działania ustawy o swobodzie działalności go-

⁴¹ Ibidem, s. 40.

⁴² Ibidem, s. 35.

⁴³ Ibidem, s. 40.

spodarczej⁴⁴. Nie jest więc możliwa sprzedaż alkoholu poza działalnością gospodarczą przez osobę niebędącą przedsiębiorcą, w tym także przez rolnika działającego w oparciu o art. 3 ustawy o s.dz.g. Zezwolenia nie wymaga jedynie poczęstunek alkoholem własnej produkcji, który nie wpływa na cenę oferowanych usług.

Biorąc pod uwagę fakt, że przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej, (art. 2 ust. 1 teŝe ustawy) ustawodawca uznaje dochody uzyskane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych położonych w gospodarstwie rolnym na terenach wiejskich osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeŝeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5, za kategorię dochodów związanych z działalnością rolniczą⁴⁵.

Wprowadzony przez ustawodawcę polskiego zakres zwolnienia z podatku dochodowego przesądza o kształcie agroturystyki podlegającej uprzywilejowanemu reŝimowi rolnemu. W świetle przepisów tej ustawy i ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, polski ustawodawca – podobnie jak włoski – zrównał formalnie działalność agroturystyczną z działalnością rolniczą. Powiązanie z działalnością rolniczą uzasadnia podporządkowanie jej odrębnemu od działalności gospodarczej reŝimowi rolnemu. Uprzywilejowane traktowanie agroturystyki ułatwiło rolnikom prowadzenie działalności komplementarnych.

Należy w tym miejscu podkreślić, że działalność, która nie spełnia warunków z art. 3 lub z przepisów podatkowych, nadal może być nazywana agroturystyką, mimo że traci uprzywilejowanie w ramach reŝimu rolnego. Natomiast, w myśl włoskich przepisów, jako agroturystyczne kwalifikują się wyłącznie takie działalności, które spełniają wszystkie warunki i kryteria powiązania z działalnością rolniczą, przewidziane w ustawie o agroturystyce. Niespełnienie choćby jednego warunku powoduje powstanie gospodarczej działalności w zakresie turystyki wiejskiej. Wydaje się, że takie rozgraniczenie pojęć jest słuszne, utożsamianie bowiem turystyki wiejskiej z agroturystyką może wprowadzać w błąd klienta i być przyczy-

⁴⁴ W tym przypadku konieczne byłoby uzyskanie statusu przedsiębiorcy oraz – zgodnie z art. 18 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uzyskanie – zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta) na sprzedaŝ napojów alkoholowych do spoŝycia na miejscu.

⁴⁵ Na temat podatku dochodowego w działalności rolniczej zob. J. Bieluk, *Podatek dochodowy w działalności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007, s. 201 i n.

ną rozczarowania i poczucia nienależytego wykonania umowy⁴⁶. Dlatego potrzebne jest prawne wyodrębnienie pojęcia agroturystyki, jako szczególnej, kwalifikowanej formy turystyki wiejskiej, która powinna spełniać określone kryteria ustalone w przepisach prawa, a stosowanie jej nazwy powinno być prawnie chronione. Art. 9 włoskiej ustawy 96/2006 stanowi, że stosowanie nazwy „agroturystyka” jest zarezerwowane wyłącznie dla gospodarstw rolnych, które prowadzą działalność agroturystyczną w sensie przepisów tej ustawy. Ustawodawca włoski jest świadomy tego, że nazwa i komunikacja są instrumentami, przekładającymi się na ekonomiczne korzyści i dlatego ich stosowanie powinno być ściśle uregulowane⁴⁷.

6. Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków *de lege ferenda*.

Po pierwsze, konieczne jest sformułowanie prawnej definicji agroturystyki jako działalności podlegającej reżimowi rolnemu i usystematyzowanie rozproszonych przepisów w jednym akcie prawnym (w ustawie).

Po drugie, zaletą istniejących w Polsce uregulowań jest uprzywilejowanie rolniczo-komplementarnej formy turystyki prowadzonej przez rolnika. Jednak uzależnienie ulg prawnopodatkowych od małej liczby wynajmowanych pokoi i świadczenia usług w gospodarstwie rolnym wydaje się niewystarczające. Należy jednoznacznie powiązać agroturystykę z działalnością rolniczą „z natury” i tylko dla takiej formy usług turystycznych zarezerwować nazwę „agroturystyka”.

Po trzecie, warto rozważyć oddzielenie świadczenia podawania posiłków od wynajmu pokoi, aby obie usługi mogły być samodzielnie kwalifikowane jako agroturystyczne.

Po czwarte, wydaje się zasadne umożliwienie organizowania działalności rekreacyjnych także poza terenem gospodarstwa rolnego. Wzorem włoskiej konstrukcji, agroturystyka w Polsce powinna kojarzyć się także z podawaniem produktów wytworzonych we własnym gospodarstwie oraz – na ile to jest możliwe – produktów tradycyjnych dla danego regionu. Wzbogaciłoby to ofertę gospodarstw i stanowiłoby dodatkową gwarancję, że w danym gospodarstwie jest prowadzona wytwórcza działalność rolnicza.

⁴⁶ Np. gdy w gospodarstwie nie prowadzi się działalności rolniczej, turyści nie mają możliwości zapoznania się z rzemiosłem rolniczym; por. J. Raciborski, op. cit., s. 90 i 102.

⁴⁷ Zob. S. Rizzioli, *Riserva di denominazione. Classificazione*, w: *Legge 20 febbraio 2006 n. 96 Disciplina dell'agriturismo*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr 4, s. 593.

Po piąte, należy stwierdzić, że nie jest możliwe dosłowne przeniesienie włoskiej definicji do polskiego porządku prawnego. Wymagałoby to uprzedniego wprowadzenia kategorii przedsiębiorcy rolnego oraz szerokiej definicji działalności rolniczej, obejmującej działalność „powiązaną”. Dzięki temu agroturystyka będzie mogła w pełni podlegać reżimowi rolnemu jako działalność powiązana z działalnością rolniczą „z natury”. Ponadto takie ujęcie definicyjne wzmocni pozycję rolnika prowadzącego omawiane działalności i będzie bardziej adekwatne do funkcji rolnictwa w ramach rozwoju obszarów wiejskich⁴⁸, pozwoli bowiem rolnikowi (przedsiębiorcy rolnemu) różnicować źródła dochodów rolniczych i realizować wielofunkcyjność swojego gospodarstwa rolnego (przedsiębiorstwa rolnego), co w szerszej perspektywie korzystnie wpłynie na utrzymywanie i aktywizację działalności ludzkiej na terenach wiejskich.

LEGAL CONCEPT OF FARM TOURISM

Summary

Polish legislation lacks a term of "farm tourism" defined as a legal concept. The term is only described, and as such referred to, in various legal acts. In the paper an attempt is made to define farm tourism for the purposes of Polish law. The considerations presented in the paper have been based on relevant regulations binding under Italian law.

A draft definition of farm tourism, its scope and contents proposed in the paper have been based on the analysis of Art. 3 of the Act on personal income tax. It has been shown that the provisions of that article practically do not differentiate between farm tourism activity and agricultural activity. The advantage of the currently binding regulations in Poland though, is the privileged position of the agricultural-complementary form of farm tourism.

The authoress nevertheless postulates formulation of a legal definition of farm tourism and incorporation of the many regulations dispersed in different acts into one statute. A direct transposition, or even a mere copy, of the Italian definition of farm tourism into the Polish legal system would require a prior implementation of a concept of an agricultural entrepreneur and a broad definition of an agricultural activity that would also extend upon related activities. The proposed solution would nevertheless facilitate diversification of agricultural activities and would enable farmers to make a better multifunctional use of their holding.

⁴⁸ Za R. Budzinowskim, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, t. II, Piła 2003, red. R. Budzinowski, s. 178: „Obecny stan regulacji nie służy wzmocnieniu statusu podmiotów prowadzących działalność rolniczą, gdyż umożliwia ich różne traktowanie z uwagi na rodzaj prowadzonej działalności. W prawie włoskim możliwość ujmowania działalności rolniczej jako działalności gospodarczej już bardzo dawno znalazła rozstrzygnięcie normatywne i nie budzi wątpliwości”. Zob. też R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne...*, s. 66.

LA NOZIONE GIURIDICA DI AGRITURISMO

R i a s s u n t o

Nella legislazione polacca il termine „agriturismo” non è stato definito. Nei diversi atti normativi vi sono espressioni descrittive di questo fenomeno. L’obiettivo dell’articolo è il tentativo di formulare la definizione giuridica dell’agriturismo nell’ordinamento polacco. Il punto di riferimento per le considerazioni è la vigente normativa italiana.

L’analisi dell’articolo 3 della legge sulla libertà dell’attività imprenditoriale e dell’articolo 21 della legge sull’imposta sul reddito delle persone fisiche costituisce la base dalla quale l’Autrice formula una proposta di definizione dell’agriturismo e ne precisa l’ambito soggettivo e oggettivo. Nonostante il fatto che l’agriturismo, a contrario della legge italiana, non costituisca nell’ordinamento polacco una categoria dell’attività agricola, l’Autrice dimostra che, alla luce delle disposizioni analizzate, il legislatore polacco ha equiparato formalmente l’attività agrituristica all’attività agricola. Inoltre, va rilevato che nella legge polacca, similmente come in quella italiana, l’assoggettamento delle attività agrituristiche al regime agricolo è giustificato solo quando esse vengono esercitate dallo stesso agricoltore come attività accessoria (laterale) rispetto alla principale attività agricola.

In conclusione l’Autrice osserva che l’aspetto positivo delle vigenti norme polacche è quello che esse riservano un trattamento privilegiato all’agriturismo, inteso come attività complementare all’agricoltura. L’Autrice propone di introdurre la nozione giuridica dell’agriturismo e di semplificare le disperse norme in un atto unico dedicato all’agriturismo (una legge). La mera trasposizione della definizione italiana nell’ordinamento polacco non è possibile, poiché richiederebbe la previa introduzione della categoria dell’imprenditore agricolo e della larga definizione dell’attività agricola comprendente le attività connesse. L’adozione delle soluzioni proposte renderebbe più facile all’agricoltore la diversificazione dell’attività agricola e permetterebbe di realizzare la multifunzionalità nella propria azienda agricola.

BEATA JEŻYŃSKA

Z problematyki prawnej rejestrów związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku), Dz. Urz. UE, L 299, z 16 listopada 2007 r. (dalej: rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REGISTERS AND THE IMPLEMENTATION OF COMMON AGRICULTURAL POLICY – LEGAL ISSUES

S u m m a r y

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

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

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

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

Riassunto

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

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

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

PAMELA LATTANZI

Zakres autonomii państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i etykietowania*

1. Wprowadzenie

Bezpieczeństwo żywności i etykietowanie odgrywają zasadniczą rolę w ochronie konsumenta i z tego powodu są przedmiotem złożonych wspólnotowych regulacji prawnych. Pierwszy akt prawny o charakterze ogólnym z zakresu etykietowania żywności został wprowadzony przez ustawodawcę wspólnotowego już w 1979 r., ale bezpieczeństwo żywności stało się celem szerszej interwencji legislacyjnej dopiero od niedawna. Kryzysy żywnościowe z lat dziewięćdziesiątych skłoniły instytucje wspólnotowe do przeprowadzenia kompleksowej rewizji przepisów regulujących bezpieczeństwo żywności. Znalazła ona swój wyraz najpierw w zbiorze analiz i akcji programowej zawartych w „Zielonej Księdze” z 1997 r. i w „Białej Księdze” z 2000 r., a następnie w przyjęciu i zastosowaniu nowej regulacji bezpieczeństwa żywności, której podstawę stanowi rozporządzenie (WE) nr 178/2002¹.

Pomimo różnicy czasowej w działaniach ustawodawcy w dwóch omawianych dziedzinach, obie interwencje cechuje zdolność do wpływania na krajowe

* Tytuł oryginalny: *I residuali spazi di autonomia degli stati membri in materia di sicurezza alimentare ed etichettatura*. Niniejszy artykuł powstał w ramach państwowych badań naukowych finansowanych przez włoskie Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Nauki „Handel produktami rolnymi, rozszerzenie na wschód, bezpieczeństwo żywności i oznaczenia geograficzne: aspekty prawne”, 2006 r. (tłum. Anna Kapała).

¹ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. WE, L 031, z 1 lutego 2002 r.

ustawodawstwa, a w konsekwencji – na autonomię państw członkowskich. Celem artykułu jest doprecyzowanie zakresu tej autonomii, a więc określenie obszarów zarezerwowanych do podejmowania decyzji na poziomie krajowym.

2. Skutki rozporządzenia (WE) nr 178/2002 dla krajowych porządków prawnych

Nowe przepisy prawne wprowadzone rozporządzeniem nr 178/2002 spowodowały znaczące konsekwencje dla państw członkowskich. Warto w szczególności zwrócić uwagę na następujące aspekty tych konsekwencji: aspekt źródłowy, organizacyjny, współdziałania między organizacjami krajowymi i wspólnotowymi oraz aspekt komunikowania i zarządzania ryzykiem².

Gdy chodzi o aspekt organizacyjny, przepisy tego rozporządzenia zobowiązują do ustanowienia oficjalnego systemu krajowej kontroli, zgodnie z art. 17, a także do stworzenia narodowej organizacji odpowiadającej Europejskiemu Urzędowi ds. Bezpieczeństwa Żywności (dalej: „Urząd”)³. W zakresie współdziałania między państwem a Wspólnotą przewidziane zostały liczne obowiązki współpracy, spoczywające na państwach członkowskich, które w dużej mierze dotyczą zaangażowania w działalność „Urzędu”⁴. Z kolei gdy chodzi o komunikację i zarządzanie ryzykiem, rozporządzenie wprowadza specyficzne obowiązki informacyjne dla państw członkowskich, które polegają na przekaza-

² Zob. S. Cassese, *La nova disciplina alimentare europea*, w: *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, red. S. Cassese, „Il sole 24 ore” 2002, s. 16 i n.

³ W 2003 r. został powołany we Włoszech Narodowy Komitet jako odpowiednik „Urzędu”, działający przy Ministerstwie Zdrowia na podstawie porozumienia pomiędzy Ministerstwem Zdrowia Ministerstwem Polityki Rolnej i Leśnictwa i za zgodą autonomicznych regionów i prowincji Bolzano i Trento. O powołaniu Komitetu, a nie prawdziwej i właściwej instytucji, będącej autonomicznym i niezależnym urzędem narodowym ds. bezpieczeństwa żywności, przesądził krótki czas, jaki włoski ustawodawca miał do dyspozycji, z powodu bliskiego terminu przeniesienia siedziby „Urzędu” do Parmy i przejęcia funkcji przez organy o zasięgu narodowym. Powołany Komitet ma charakter prowizoryczny, a fakt, że nie stanowi on autonomicznego centrum władzy, nasuwa wątpliwości co do zgodności z wymogami niezależności i przejrzystości określonymi w rozporządzeniu nr 178/2002.

⁴ Współpraca państw członkowskich z „Urzędem” jest niezbędna (zob. pkt 44 preambuły), w związku z czym art. 22 pkt 9 stanowi, że „państwa członkowskie współpracują z Urzędem, tak aby umożliwić wykonanie powierzonej mu misji”. Punkt 8 tego samego artykułu przewiduje ponadto, że „Urząd, Komisja i państwa członkowskie powinny współpracować w celu wspierania skutecznego współdziałania między funkcjami oceny ryzyka, zarządzaniem ryzykiem i wymianą informacji o ryzyku”. Kilka razy wymieniona jest współpraca „Urzędu” z odpowiednimi organami narodowymi (art. 22 pkt 7, art. 27 pkt 1, art. 27 pkt 4).

zywaniu informacji Komisji innym państwom członkowskim, a także opinii publicznej zgodnie z postanowieniami art. 10, 17, 50, 53, 54 i nowymi regulacjami interwencji w przypadku kryzysów żywnościowych.

W odniesieniu do źródeł, rozporządzenie określiło ogólne zasady, które mają być stosowane zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym. Przepisy te, z uwagi na fakt, że są zawarte w rozporządzeniu, mają bezpośrednie zastosowanie i nie wymagają wdrażania za pomocą krajowych aktów transponujących. Ponadto rozporządzenie nr 178/2002 wprowadziło natychmiastowy tryb stosowania zasad i kryteriów wdrażania obowiązujących regulacji krajowych oraz dostosowania zasad i procedur krajowych do ogólnych zasad wspólnotowego prawa żywnościowego do dnia 1 stycznia 2007 r.⁵

Wprowadzenie omawianego tu rozporządzenia, którego podstawę prawną tworzą art. 37, 133, 152 TWE, a także art. 95 TWE dotyczący procedury zbliżania ustawodawstw, spowodował niewątpliwie centralizację kompetencji na poziomie wspólnotowym, zdecydowanie ograniczając rolę państw członkowskich, których autonomia w dziedzinie żywności i tak już była znacznie okrojona. Należy przypomnieć, że w świetle art. 152 i 153 TWE⁶ kompetencje w zakresie stanowienia prawa w dziedzinie żywności i bezpieczeństwa żywności są konkurencyjne.

Przez lata można było obserwować dynamiczny proces harmonizacji norm prawnych z zakresu przepływu żywności, który dotyczył wielu aspektów związanych z higieną żywności i ograniczał jednocześnie autonomię państw. Najwyższy poziom harmonizacji reprezentuje rozporządzenie nr 178/2002, które wprowadzając ogólne zasady, ukierunkowane na stworzenie „ram, w które moż-

⁵ We Włoszech sytuacja w dziedzinie bezpieczeństwa żywności jest bardzo złożona pod wieloma względami. Regulacje są fragmentaryczne i niespójne, a ponadto występuje silny podział funkcji i zadań pomiędzy różnymi podmiotami; zob. na ten temat V. Pacileo, *Competenze in materia alimentare (Anche alla luce della riforma costituzionale dell'art. 117 della Costituzione)*, „Alimenta” 2004, s. 29 i n.; S. Fiorenza, E. Fiorenza, *La disciplina italiana della sicurezza alimentare*, w: *Per un'autorità nazionale...*, s. 25 i n. Jeżeli chodzi o aspekt normatywny należy wskazać, że obowiązująca regulacja krajowa w dziedzinie żywności w zasadniczej mierze oparta jest na źródłach wspólnotowych: krajowe akty prawne zostały przyjęte, aby wdrożyć dyrektywy wspólnotowe. We włoskim porządku prawnym kompetencje w dziedzinie żywności należą, zgodnie z art. 117 Konstytucji, do kompetencji konkurencyjnych, a więc władza ustawodawcza przysługuje regionom w granicach podstawowych zasad określonych na poziomie państwowym. W sferze administracyjnej kompetencje w skomplikowany sposób krzyżują się i angażują wielorakie podmioty, w szczególności wiele różnych ministerstw.

⁶ Wymienione artykuły stanowią, że Wspólnota uzupełnia narodowe polityki ochrony zdrowia i przyczynia się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumenta, wspierając i uzupełniając polityki państw.

na by wstawić przyszłe prawodawstwo”⁷, spowodowało, że wąskie obszary autonomii pozostawionej dla państw jeszcze bardziej się skurczyły.

3. Obszary autonomii państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa żywności

W celu określenia granic pozostawionej państwom autonomii należy wyróżnić dwie możliwości: a) możliwość utrzymania lub wprowadzenia przepisów krajowych z zakresu bezpieczeństwa żywności, b) możliwość zakazania przepływu środków spożywczych, w razie wystąpienia problemów związanych z bezpieczeństwem. Analizując pierwszy aspekt, należy znowu rozróżnić dwie okoliczności: istnienie wspólnotowego aktu prawnego zbliżającego ustawodawstwa oraz brak takiego aktu.

W pierwszym przypadku art. 95 TWE, na zasadzie odstępstwa od art. 94 TWE, pozwala jednemu państwu członkowskiemu utrzymać przepisy krajowe uzasadnione ważnymi względami, o których mowa w art. 30 TWE⁸, lub związanymi z ochroną środowiska czy też ochroną środowiska pracy. W takim przypadku państwo członkowskie jest zobowiązane notyfikować Komisji przepisy krajowe i wskazać powody ich utrzymania. Komisja zatwierdza lub odrzuca przepisy krajowe po sprawdzeniu, czy są one środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi i czy stanowią one przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Natomiast wprowadzenie nowych przepisów krajowych jest dopuszczalne tylko z powodów związanych z ochroną środowiska naturalnego lub środowiska pracy, a nie ze względów określonych w art. 30 TWE, a także uzależnione jest od pojawienia się nowych dowodów naukowych i musi być uzasadnione specyficznym problemem danego państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego. Art. 95, pkt 10 TWE pozwala ponadto państwom członkowskim „podjąć środki tymczasowe poddane wspólnotowej procedurze kontrolnej” w przypadku, gdy występuje „jeden lub więcej powodów pozagospodarczych, o których mowa w artykule 30 TWE”. Na taką możli-

⁷ G. Sgarbanti, *La sicurezza alimentare nell'Unione europea, commento all'art. 4 del regolamento CE 178/2002*, red. IDAIC, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2003, nr 1-2, s. 190.

⁸ Względę moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia osób i zwierząt lub roślin, ochrony narodowego dziedzictwa artystycznego, historycznego, archeologicznego, jak również dotyczące ochrony własności przemysłowej lub handlowej. Do tych powodów orzecznictwo ETS dodaje inne, takie jak np. ochrona konsumentów i środowiska.

wość zezwala środek harmonizujący, obejmujący tzw. klauzulę ochronną, którą często zawierają harmonizujące przepisy wspólnotowe.

W drugim przypadku, gdy brak wspólnotowego środka harmonizującego, państwa członkowskie dowolnie określają poziom ochrony pozwalający osiągnąć cele, o których mowa w art. 30 TWE i które są uznane przez orzecznictwo. Poziom ochrony ustalany jest na podstawie oceny ryzyka i za pomocą różnych środków, wśród których jest oczywiście określanie reguł technicznych. W tym przypadku państwo musi zastosować się do procedury notyfikacji Komisji, ustalonej w dyrektywie nr 98/34⁹. Jednakże państwo będzie musiało zezwolić na wprowadzenie na własny rynek produktu pochodzącego z innego państwa członkowskiego lub z Turcji, lub z innego państwa stowarzyszonego w układzie EFTA, jeżeli będzie zagwarantowany odpowiedni poziom ochrony określonych dziedzin interesu publicznego.

Rozporządzenie nr 178/2002 doprowadza do „kryzysu” obszary autonomii uznanej przez prawo i orzecznictwo, będąc – jak stwierdza doktryna – nie tylko środkiem zbliżającym ustawodawstwo w zakresie żywności i pasz, ale także aktem ujednocającym¹⁰. Wydaje się, że marginesy autonomii zostały zredukowane do dwóch podstawowych aspektów, na które składa się określanie przepisów krajowych, a więc określanie reguł technicznych produkcji i sprzedaży środków spożywczych wytworzonych na własnym terytorium oraz określanie sankcji natury karnej i/lub administracyjnej za naruszenie norm z zakresu bezpieczeństwa żywności, o czym zresztą stanowi art. 17 rozporządzenia nr 178/2002¹¹.

Jeżeli chodzi o drugą kwestię – zasięgu władzy państw członkowskich w zakresie uniemożliwiania przepływu żywności na własnym terytorium, w przypadku występowania środka spożywczego stwarzającego ryzyko – państwa mogą przyjąć środki ograniczające obrót żywności lub nakazujące jej wycofanie w sytuacji beczynności Komisji, zgodnie z postanowieniem art. 50 lub art. 54 rozporządzenia nr 178/2002. W każdym razie do Komisji należy główne zadanie podejmowania nadzwyczajnych środków, o czym stanowi art. 53. Omawiany tu akt prawny przewiduje rodzaj „odwróconej pomocni-

⁹ Dz. Urz. WE, L 204/37, z 21 lipca 1998 r.

¹⁰ L. Costato, *L'incidenza del diritto agrario comunitario su quello nazionale*, referat wygłoszony przez autora na konferencji polsko-włoskiej „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na wewnętrzne prawo rolne. Konfrontacja doświadczeń”, Poznań, 11-13 maja 2006 r.; zob. idem, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1 s. 11-25.

¹¹ Dekretem legislacyjnym nr 196 z 2006 r. Włochy ustanowiły sankcje za niedopełnienie obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu nr 178/2002.

czości”¹² (poprzez odwrócenie ról w zarządzaniu ryzykiem) w stosunku do rozwiązania przyjętego w regulacji z zakresu bezpieczeństwa ogólnego produktów (dyrektywa nr 2001/95¹³), która państwom członkowskim przyznała większą autonomię decyzyjną w zarządzaniu kryzysami. Zgodnie z tym aktem prawnym, podjęcie decyzji o zastosowaniu środków należy do państw członkowskich, z zachowaniem zasady ostrożności w odniesieniu do jakiegokolwiek niebezpiecznego produktu niosącego ryzyko dla określonych osób i do jakiegokolwiek niebezpiecznego produktu wprowadzonego na rynek. Odwrotnie kształtuje się sytuacja w zakresie bezpieczeństwa żywności, gdzie główna rola została przyznana Komisji. O takim wyborze przesądziła prawdopodobnie nieskuteczność władz państwowych podczas kryzysu żywnościowego (z ewidentnych przyczyn polityki wewnętrznej) w podejmowaniu surowych środków, stosownych do stopnia ryzyka związanego z żywnością.

Możliwość ograniczenia obrotu żywności produkowanej w państwie trzecim z powodów bezpieczeństwa żywności, poza pilnymi przypadkami, napotyka większe trudności, gdy powody te wynikają z różnic między technicznymi regulacjami produkcji kraju importującego i eksportującego, przyjętymi z braku wspólnotowego aktu harmonizującego. W tej sytuacji ma zastosowanie zasada wzajemnego uznania standardów.

Zgodnie z tą zasadą, państwo członkowskie przyjmujące nie może zakazać sprzedaży na swoim terytorium produktu pochodzącego z kraju trzeciego (Turcji albo z innego kraju EFTA), nawet, jeżeli dany produkt wytwarzany jest według innych standardów technicznych lub jakościowych od tych narzuconych produktom krajowym. Wyjątkiem od tej zasady są restrykcje nałożone na importujące państwo członkowskie, uzasadnione względami, o których mowa w art. 30 TWE, lub imperatywnymi wymaganiami ogólnego interesu, potwierdzonymi przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) i opartymi na kompetentnych i proporcjonalnych naukowych elementach¹⁴. W związku z tym wyjątkiem państwom członkowskim zostało przyznane prawo oceny zgodności pomiędzy poziomem ochrony gwarantowanym przez produkt a poziomem ochrony gwarantowanym przez normy krajowe. Wykonanie tego prawa musi się odbywać według specyficznej procedury, w sposób obiektywny, a nie arbitralny, zgodnie z sugestiami Komunikatu interpretacyj-

¹² Cyt. F. Albisinni, *La sicurezza alimentare nell'Unione europea, commento all'art. 21 del regolamento CE 178/2002*, red. IDAIC, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2003, nr 1-2, s. 442.

¹³ Dz. Urz. WE, L 11/4, z 3 grudnia 2002 r.

¹⁴ Zob. Komunikat interpretacyjny Komisji – *Ułatwić dostęp produktów na rynek innego państwa członkowskiego: praktyczne zastosowanie zasady wzajemnego uznawania standardów*, Dz. Urz. WE, C 265/2, z 4 listopada 2003 r., pkt 4.2.3. lit. a.

nego Komisji dotyczącymi stosowania w praktyce zasady wzajemnego uznania standardów¹⁵.

Poza sytuacjami nadzwyczajnymi, które wymagają natychmiastowego działania, odmówienie wprowadzenia na rynek lub nakaz wycofania z rynku określonych produktów mogą być zastosowane przez państwo przyjmujące po podjęciu wspomnianej procedury, która nawet jeżeli chroni przed arbitralnymi i dyskryminującymi zachowaniami, ułatwiając stosowanie zasady wzajemnego uznania, komplikuje państwom członkowskim możliwość zachowania restrykcyjnych przepisów krajowych ukierunkowanych na zachowanie wyższego poziomu ochrony zdrowia. Komunikat interpretacyjny zaprasza ponadto państwa członkowskie do przyjęcia we własnym ustawodawstwie klauzuli wzajemnego uznania, która pozwoliłaby na poprawne stosowanie zasady wzajemnego uznania standardów¹⁶.

4. Rola etykietowania na rynku spożywczym

Alternatywą dla zastosowania obowiązującej reguły technicznej, w przypadku braku harmonizacji wspólnotowej ukierunkowanej na ochronę zdrowia konsumenta, może być wskazanie informacji na etykiecie. Jest to środek, który stanowi dla ETS idealne rozwiązanie w wielu okolicznościach, bowiem w dużej mierze odpowiada zasadzie proporcjonalności, a zatem w większym stopniu gwarantuje realizację zasady swobodnego przepływu towarów. Problem pogodzenia ochrony konsumenta z zasadą swobodnego przepływu towarów, podejmowany przez orzecznictwo ETS, rozwiązuje się przez odpowiednie etykietowanie. Polega ono na zamieszczeniu – oprócz obowiązkowych informacji – także kilku dodatkowych. Taki sposób wydaje się lepszy od środków oferowanych przez krajowe przepisy, uzasadniające ograniczenie swobody przepływu towarów na podstawie prawa do ochrony zdrowia konsumenta lub prawa do informacji.

Etykietowanie okazało się pożądanym instrumentem wyważenia różnych interesów i odgrywa zasadniczą rolę na rynku żywnościowym. Należy pamiętać, że rynek żywnościowy nie jest już areną negocjacji werbalnej, ale jest miejscem, gdzie sprzedawca oferuje swoje produkty już opakowane, a nabywca może jedynie wybrać jeden lub drugi. Wymiana charakteryzuje się

¹⁵ Ibidem, pkt 4.

¹⁶ Zaproszenie to zostało już przyjęte we Włoszech dekretem Ministerstwa Polityki Rolnej i Leśnictwa z 22 lipca 2005, modyfikującym przepisy krajowe z zakresu słodkich wypieków, „Gazzetta Ufficiale” nr 179 z 2 sierpnia 2004 r. Dekret zawiera klauzulę wzajemnego uznania, tak jak proponuje cytowany Komunikat.

anonimowością strony kupującej i przedmiotowością umowy, co manifestuje się w fizycznym wyborze przedmiotu, a zapłata ceny ogranicza się do minimalnych gestów. W tym kontekście etykieta odgrywa rolę zasadniczego i głównego instrumentu, pozwalającego na wymianę informacji między sprzedającym a kupującym. Staje się „uprzywilejowanym miejscem, w którym producent zamieszcza informacje, jakie uważa za stosowne (np. miejsce pochodzenia produktu), i te, które nakazują przepisy. Z tych informacji uważny konsument może odczytać wszystko to, co jest mu potrzebne, aby ‘wiedzieć’, co to za produkt, jakie ma właściwości, jakie ‘zalety’ lub ‘wady’”¹⁷.

5. Regulacja prawna etykietowania środków spożywczych

Przepisy krajowe dotyczące etykietowania żywności w aktualnym kształcie są w większości adaptacją prawa wspólnotowego. Etykietowanie od dłuższego czasu jest przedmiotem harmonizacji na poziomie wspólnotowym. Regulacje prawne w tej dziedzinie są bardzo złożone. Składają się na nie liczne akty prawne, które stale są modyfikowane w wyniku zmieniających się wymagań konsumentów odnośnie do informacji i pojawiających się rozbieżności informacyjnych. Rozwój społeczno-ekonomiczny i technologiczny nieustannie i w szybkim tempie zmienia znaczenie różnych informacji i potrzeby informacyjne.

Przepisy wspólnotowe, ukierunkowane na zagwarantowanie konsumentom informacji poprzez etykietowanie produktów spożywczych, dzielą się na trzy źródła: dyrektywy i rozporządzenia przyjęte w ramach zbliżania ustawodawstw państw członkowskich (art. 95 TWE), akty prawne, głównie rozporządzenia przyjęte w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (art. 37 TWE) i akty prawne przyjęte w oparciu o podwójną podstawę prawną, wynikającą z WPR i z harmonizacji ustawodawstw. Przykładem tych ostatnich są uregulowania dotyczące napojów spirytusowych¹⁸, żywności i pasz genetycznie modyfikowanych¹⁹.

W ramach pierwszej grupy aktów prawnych można wyróżnić dwa główne typy dyrektyw: te o charakterze „horyzontalnym”, które mają zastosowanie do wszystkich rodzajów produktów, oraz dyrektywy „wertikalne”, dotyczące

¹⁷ A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2006, s. 383.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89 z 29 maja 1989 r. ustanawiające ogólne zasady definicji, opisu i prezentacji napojów spirytusowych, Dz. Urz. WE, L 160, z 12 czerwca 1989 r.

¹⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmienionej żywności i paszy, Dz. Urz. WE, L 268, z 18 października 2003 r.

określonych produktów. Spośród harmonizujących aktów prawnych o charakterze horyzontalnym, najważniejszą ze wszystkich jest z pewnością dyrektywa WE nr 2000/13²⁰ Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, która uchyliła poprzednią dyrektywę nr 1979/112 o tym samym przedmiocie. Obok tej dyrektywy występuje jeszcze wiele innych, także o charakterze horyzontalnym, wśród których można wymienić dyrektywy Rady: nr 89/398/EWG w sprawie produktów spożywczych przeznaczonych do szczególnych celów żywieniowych²¹, nr 90/496/EWG z 24 września 1990 r. w sprawie oznaczania wartości odżywczej środków spożywczych²² oraz nr 84/450/EWG z 10 września 1984 r. dotyczącą zbliżenia przepisów ustaw, innych przepisów prawnych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do reklamy wprowadzającej w błąd²³.

W kwestii dyrektyw wertykalnych należy podkreślić intensywność procesu harmonizującego na poziomie wertykalnym, jaki miał miejsce na rynku wewnętrznym w okresie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Proces ten był ukierunkowany na precyzyjne zdefiniowanie produktów w celu ułatwienia ich swobodnego przepływu na terenie Wspólnoty. Późniejsze pojawienie się dyrektywy nr 1979/112 (obecnie dyrektywa nr 2000/13) spowodowało problemy współistnienia różnych norm o charakterze ogólnym i szczególnym. Produkty regulowane przez wcześniejsze dyrektywy podlegały wyłącznie ich szczególnym przepisom w zakresie etykietowania. Dyrektywy wertykalne z biegiem lat zostały zmienione i ujednoczone na poziomie wspólnotowym, w celu dostosowania ich do ogólnych reguł ustalonych w dyrektywie nr 1979/112 (później w dyrektywie nr 2000/13). Obecnie można stwierdzić, że w zakresie etykietowania wszystkie „stare” dyrektywy zostały zmienione i podporządkowane dyrektywie horyzontalnej. Oczywiście dyrektywy wertykalne zachowują swój charakter przepisów szczególnych, jeżeli chodzi o zawarte w nich dane szczegółowe, tak jak przewiduje to art. 4 dyrektywy nr 2000/113²⁴. Spo-

²⁰ Dz. Urz. WE, L 109/29, z 6 maja 2000 r.

²¹ Dz. Urz. WE, L 186, z 30 czerwca 1989 r.

²² Dz. Urz. WE, L 276, z 6 października 1990 r.

²³ Dz. Urz. WE, L 250, z 19 września 1984 r.

²⁴ Dyrektywa nr 2001/113, odnosząca się do dżemów owocowych, galaretek i marmolady oraz słodzonego purée z kasztanów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE, L 10, z 12 stycznia 2002 r.

Art. 4 pkt 1 stanowi, że „[...] przepisy prawa wspólnotowego mające zastosowanie do określonych środków spożywczych, a nie ogólnie do środków spożywczych, mogą przewidy-

śród harmonizujących dyrektyw wertykalnych warto przypomnieć te, których przedmiotem są następujące produkty: konfitury²⁵, kakaowe i czekolady²⁶, soki owocowe²⁷, miód²⁸, cukier²⁹.

Inną podstawę prawną przepisów z zakresu etykietowania produktów spożywczych tworzą procedury przewidziane przez Traktat, dotyczące przyjmowania środków w ramach WPR³⁰. Także w tym przypadku można dokonać podziału na przepisy o charakterze wertykalnym i horyzontalnym. Do pierwszej kategorii zaliczają się np. rozporządzenia ustanawiające przepisy z zakresu etykietowania olejów z oliwy³¹, jaj³², produktów rybołówstwa i akwakultury³³, mięsa wołowego³⁴. Do drugiej kategorii należą natomiast takie rozporządzenia, jak: nr 510/2006 w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych

wać odstępstwa, w wyjątkowych przypadkach, od wymagań ustanowionych w art. 3 ust. 1, pkt 2 i 5, pod warunkiem, że wynikiem tego nie jest nieodpowiednie informowanie kupującego”.

²⁵ Dyrektywa nr 2001/113.

²⁶ Dyrektywa nr 2000/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 czerwca 2000 r. odnosząca się do wyrobów kakaowych i czekoladowych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE, L 197, z 3 sierpnia 2000 r.

²⁷ Dyrektywa Rady nr 2001/112/WE z 20 grudnia 2001 r. odnosząca się do soków owocowych i niektórych podobnych produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE, L 010, z 12 stycznia 2002 r.

²⁸ Dyrektywa Rady nr 2001/110/WE z 20 grudnia 2001 r. odnosząca się do miodu, Dz. Urz. WE, L 010, z 12 stycznia 2002 r.

²⁹ Dyrektywa Rady nr 2001/111/WE z 20 grudnia 2001 r. odnosząca się do niektórych cukrów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE, L 010, z 12 stycznia 2002 r.

³⁰ Chociaż przepisy Traktatu dotyczące WPR nie odnoszą się wyraźnie do informowania konsumenta, niektóre akty prawne przyjęte w tym zakresie zajmują się etykietowaniem produktów, rynek wspólnotowy bowiem obejmuje także rolnictwo i handel produktami rolnymi (art. 32 pkt 2 TWE). A ponadto stabilizacja rynków (art. 33 pkt 2 TWE) jest jednym z celów WPR, a wspólna organizacja rynków obejmuje wspólnotowe reguły w dziedzinie konkurencji (art. 34 pkt 1 TWE).

³¹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1989/2003 z 6 listopada 2003 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2568/91 w sprawie właściwości oliwy z oliwek i oliwy z wytłoczonych oliwek oraz w sprawie odpowiednich metod analizy, Dz. Urz. WE, L 295, z 13 listopada 2007 r.

³² Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1907/90 z 26 czerwca 1990, Dz. Urz. WE, L 121, z 16 maja 1991 r., wielokrotnie zmieniane, ostatnio rozporządzeniem nr 2052/2003.

³³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000 z 17 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, Dz. Urz. WE, L 17, z 21 stycznia 2000 r. oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 2065/2001 z 22 października 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 104/2000 w zakresie informowania konsumentów o produktach rybołówstwa i akwakultury.

³⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 z 17 lipca 2000 r., ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97, Dz. Urz. WE, L 204, z 11 sierpnia 2000 r.

i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych³⁵ nr 509/2006 w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami³⁶ czy nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych³⁷.

Kolejny podział, jaki można zastosować do przepisów wspólnotowych z zakresu etykietowania produktów spożywczych, polega na rozróżnieniu przepisów wprowadzających obowiązkowe dane szczegółowe (a więc dane, które muszą znaleźć się na etykiecie), oraz przepisy regulujące dane szczegółowe, których umieszczenie jest fakultatywne i które mogą widnieć na etykiecie, jeżeli spełnione są specyficzne kryteria przewidziane przez dany przepis. Do obowiązkowych danych szczegółowych należą te dane ustanowione przez dyrektywę nr 2000/13 lub np. przez rozporządzenie nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i pasz³⁸. Dobrowolnymi szczegółowymi danymi na poziomie horyzontalnym są, np. te, o których mowa w rozporządzeniach nr 510/2006 i nr 509/2006. Dobrowolne szczegółowe dane wertykalne ustanawiają m.in. dyrektywy dotyczące czekolady i konfitur, a także rozporządzenia odnoszące się do oleju z oliwy i jaj.

6. Autonomia państw członkowskich w dziedzinie regulacji etykietowania środków spożywczych

Na tle całokształtu przytoczonych regulacji prawnych dyrektywa nr 2000/13 stanowi niewątpliwie centralny akt prawny z zakresu etykietowania żywności. Dyrektywa ta prawie całkowicie zharmonizowała regulacje dotyczące etykietowania środków spożywczych, zgodnie z wytyczną art. 17. Znaczącą rolę w procesie harmonizacji odegrało także liczne orzecznictwo ETS³⁹. Inaczej przedstawia się sytuacja w przedmiocie reklamy i prezentacji środków spożywczych, bowiem w tym zakresie dyrektywa nr 2000/13 ogranicza się do wskazania „określonych aspektów dotyczących ich prezentacji i reklamy” i w sposób sygnalizujący wypowiada się o zakazie oznaczeń wprowadzających w błąd.

³⁵ Dz. Urz. WE, L 93/12, z 31 marca 2006 r.

³⁶ Dz. Urz. WE, L 93, z 31 marca 2006 r.

³⁷ Dz. Urz. WE, L 189/1, z 20 lipca 2007 r.

³⁸ Dz. Urz. WE, L 268, z 18 października 2003 r.

³⁹ Zob. m.in. orzeczenie z 13 marca 2003, C-229/01.

Zgodnie z art. 18 dyrektywy nr 2000/13, „państwa członkowskie nie mogą zakazać handlu środkami spożywczymi, które spełniają przepisy ustanowione w niniejszej dyrektywie, przez stosowanie niezharmonizowanych przepisów krajowych dotyczących etykietowania i prezentacji niektórych środków spożywczych lub środków spożywczych w ogóle”. Od powyższego zakazu art. 18 przewiduje się jednocześnie pewne wyjątki. Ponieważ „horyzontalny charakter niniejszej dyrektywy nie pozwala w początkowym etapie na włączenie do obowiązkowych danych tych wszystkich, które muszą być dodane do wykazu mającego zastosowanie do całego asortymentu środków spożywczych” (punkt 10 preambuły dyrektywy 2000/13), dyrektywa wprowadza klauzulę ochronną, pozwalającą państwom członkowskim utrzymać normy prawne, które są dodawane do tych zharmonizowanych przepisami wspólnotowymi. Ograniczenia kompetencji wytycza sama dyrektywa⁴⁰, wymieniając w art. 18 powody uzasadniające zastosowanie niezharmonizowanych norm krajowych, zakazujących handlu produktami zgodnymi z dyrektywą. Do tych powodów należą ochrona zdrowia publicznego, zapobieganie nadużyciom finansowym, ochrona praw własności przemysłowej i handlowej, oznaczeń pochodzenia, nazw pochodzenia oraz zapobieganie nieuczciwej konkurencji. Poprzez to wyliczenie ograniczeń pozostałych kompetencji państw członkowskich w dziedzinie etykietowania określa się, według orzecznictwa ETS⁴¹, wyczerpującą harmonizację powodów uzasadniających zastosowanie krajowych przepisów, utrudniających handel produktami spożywczymi zgodnymi z dyrektywą. Dlatego jakakolwiek norma krajowa z przedmiotowej dziedziny będzie oceniana w świetle powyższych dyspozycji harmonizujących, a nie w kontekście art. 28 i 30 TWE. Legalne środki krajowe, nawet jeżeli są usprawiedliwione jedną ze wskazanych przesłanek, należy uznać za krajowe przepisy niezharmonizowane, których zgodność z prawem wspólnotowym zależy nie tylko od powodów ich wydania, ale też od poszanowania zasady proporcjonalności⁴².

Art. 18 odnosi się oczywiście do przepisów istniejących, przyjętych przed wejściem w życie dyrektywy nr 2000/13, ale także dyrektywy nr 1979/112, bowiem ta ostatnia także zawierała tę samą dyspozycję (art. 15). Dyrektywa nr

⁴⁰ Zob. orzeczenie z 23 stycznia 2003, C-221/00, które odwołuje się do orzeczenia SARP z 12 grudnia 1980, C-241/89. Oba orzeczenia odnoszą się do art. 15 dyrektywy nr 79/112 zastąpionej art. 18 dyrektywy nr 2000/13, orzeczenie z 15 lipca 2004, C-239/02.

⁴¹ Zob. zwłaszcza orzeczenia z 13 grudnia 2001, C-324/99; z 24 października 2002, sprawa C-99/01; z 23 stycznia 2003, C-221/00; z 23 stycznia 2003, C-421/00, C-426/00 i C-16/01.

⁴² Orzeczenie z 15 lipca 2004, C-239/2, pkt 40.

2000/13 stanowi, że w jeśli państwa członkowskie zechcą przyjąć nowe rozwiązania regulujące kwestie przez nią niezharmonizowane, mają możliwość wprowadzenia przepisów krajowych, które dodaje się do norm ogólnych. Niemniej jednak przepisy te powinny podlegać procedurze wspólnotowej przewidzianej w art. 19, który stanowi, iż państwo członkowskie powinno powiadomić Komisję oraz inne państwa członkowskie o przewidzianych środkach i podać przyczyny uzasadniające ich zastosowanie. Ponadto Komisja może zasięgnąć opinii państw członkowskich w ramach Stałego Komitetu ds. Środków Spożywczych, jeżeli uznaje takie konsultacje za pomocne, lub gdy wnioskuje o to państwo członkowskie. Państwa członkowskie mogą podjąć przewidziane środki jedynie trzy miesiące po takiej notyfikacji i pod warunkiem, że opinia Komisji nie jest negatywna. W tym ostatnim przypadku przed wygaśnięciem wyżej wymienionego okresu Komisja wszczyna procedurę przewidzianą w art. 20 ust. 2 w celu ustalenia, czy przewidziane środki mogą być wprowadzone w życie, z zastrzeżeniem – jeśli to niezbędne – właściwych zmian. Należy przypuszczać, że Komisja w swojej ocenie będzie brała pod uwagę ograniczenia przewidziane przez artykuł 18. Jeżeli wcześniej istniejąca norma krajowa musiała być uzasadniona określonymi powodami (ochrona zdrowia publicznego, zapobieganie nadużyciom finansowym, ochrona praw własności przemysłowej i handlowej, oznaczeń pochodzenia, nazw pochodzenia oraz zapobieganie nieuczciwej konkurencji), to można przyjąć, że zgodnie z wymogiem spójności nowa norma krajowa także powinna spełnić te same warunki. Wydaje się słuszne stwierdzenie, że niedopełnienie tej procedury, mimo że nie jest zagrożone żadną wyraźnie przewidzianą sankcją, będzie skutkowało nieważnością i nieskutecznością normy krajowej.

W odniesieniu do niezharmonizowanych aspektów etykietowania, należy również wziąć pod uwagę dyrektywę nr 98/34, która ustanawia procedurę udzielania informacji w zakresie krajowych norm i przepisów technicznych, analogiczną do procedury przewidzianej w art. 19 dyrektywy nr 2000/13 nakładającej na państwo członkowskie obowiązek notyfikacji Komisji każdego projektu technicznej normy prawnej, który nie jest zwykłym przyjęciem norm wspólnotowych.

7. Konkluzje

Przeprowadzone rozważania pozwalają wykazać, jak bardzo została uszczuplona autonomia państw członkowskich w zakresie stanowienia prawa w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i etykietowania. Względy stanowiące

cele omawianych w niniejszej pracy aktów prawnych⁴³, takie jak wzrastające znaczenie ochrony zdrowia konsumenta i ochrony w szerokim znaczeniu, a także wymogi związane ze swobodnym przepływem towarów, skłoniły ustawodawcę wspólnotowego do przyjmowania regulacji coraz bardziej szczegółowych i rygorystycznych. Doprowadziło to w konsekwencji do ograniczenia obszarów autonomii państw członkowskich do ram powyżej opisanych.

THE SCOPE OF AUTONOMY OF EU MEMBER STATES WITH REGARD TO FOOD SAFETY AND LABELLING

S u m m a r y

A broad margin of intervention of the Community legislator into the sphere of food safety and labelling of foodstuffs lies in its ability to impose impact upon national legislation and the autonomy of the Member States. This paper is focused on the determination of the scope of such autonomy i.e. on areas reserved for decisions taken at national level.

Regarding the food safety, the paper presents the most significant elements of the impact that Regulation (EC) No 178/2002 has upon domestic legal order. This is followed by an analysis of the scope of the autonomy with reference to two different situations: (a) the ability to retain, or implement a national provision dealing with food safety, and (b) the ability to ban the marketing of foodstuffs for food safety purposes.

When it comes to labelling, the important role it plays on the food market is acknowledged. Labelling is the basic instrument of communication and exchange of information between the seller and the buyer. It is also a measure that is preferred by the European Court of Justice as this measure allows for maintaining equilibrium between different interests such as free movement of goods and services and consumer protection. The legal framework regarding those areas as well as the provisions of Directive 2000/13/EC are given a detailed analysis. Directive 2000/13/EC constitutes the main legal act that provides for an exhaustive and nearly total harmonisation of the provisions on labelling of foodstuffs, and for determining the scope of legislative competence of the Member States, with particular reference to Article 18 hereof.

In her concluding remarks, the authoress states that the autonomy of the Member State in the field of food safety and labelling of foodstuffs is currently very much restricted.

⁴³ Punkty 1-5 preambuły rozporządzenia nr 178/2002 i punkty 2, 3, 6 preambuły dyrektywy nr 2000/13.

I RESIDUALI SPAZI DI AUTONOMIA DEGLI STATI MEMBRI IN MATERIA DI SICUREZZA ALIMENTARE ED ETICHETTATURA

Riassunto

In ragione degli ampi e penetranti interventi comunitari in materia di sicurezza alimentare e di etichettatura degli alimenti, che si caratterizzano per la loro capacità di incidere sugli ordinamenti nazionali e, conseguentemente, sull'autonomia degli Stati membri, il presente lavoro si propone di verificare la misura di tale autonomia e, dunque, di individuare le aree riservate alle decisioni da adottarsi a livello nazionale.

A questo proposito, per quanto riguarda la sicurezza alimentare, l'Autrice, dopo aver sinteticamente indicato le più rilevanti conseguenze scaturite dal reg. 178/2002 per gli ordinamenti nazionali, si occupa dei residui spazi di autonomia statali distinguendo due ipotesi: la prima relativa alla possibilità di mantenere o introdurre una disposizione nazionale concernente aspetti di sicurezza degli alimenti e la seconda alla possibilità di impedire la circolazione di alimenti in caso di problemi legati alla sicurezza.

Per quanto riguarda, invece, l'etichettatura, dopo averne evidenziato il significativo ruolo da essa svolto nel mercato alimentare, ove rappresenta lo strumento essenziale e principale per consentire lo scambio di informazioni tra venditore e acquirente nonché lo strumento preferito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia per il bilanciamento tra i diversi interessi, quali la libera circolazione delle merci e la tutela del consumatore, l'Autrice si occupa del complesso quadro normativo di riferimento. In questo ambito, viene analizzata in particolare la direttiva 2000/13, che costituisce senza dubbio la normativa principale, la quale ha operato un'armonizzazione pressoché totale delle disposizioni relative alla etichettatura degli alimenti, occupandosi anche del potere normativo residuo statale all'art. 18.

A conclusione si evidenzia come l'autonomia degli Stati membri in materia di sicurezza alimentare e di etichettatura sia, allo stato attuale, largamente compromessa.

SEBASTIAN BALCERAK

Reforma wspólnej organizacji rynku wina

1. Uprawa winorośli oraz produkcja wina gronowego z upraw własnych stanowi specyficzny kierunek prowadzenia działalności rolniczej. Swoją wyjątkową charakter działalność ta w znacznej mierze zawdzięcza łączeniu w obrębie jednego gospodarstwa rolnego czynności właściwych dla produkcji pierwotnej surowców rolniczych z zabiegami związanymi ze wstępnym przetworzeniem produktu rolnego, końcowym jego przygotowaniem, obróbką i wprowadzeniem do obrotu w postaci gotowego wyrobu – tzw. produktu finalnego. Złożoność praktyki rolniczej i metod przetwarzania produktu rolnego w gospodarstwie (tzw. praktyk enologicznych) w przypadku upraw winorośli i produkcji wina gronowego sprawia, że w równym stopniu wieloaspektowy charakter posiada wspólnotowy reżim prawny organizacji rynku wina. Jest to zarazem podstawowa przesłanka przemawiająca za zasadnością bliższego spojrzenia na ewentualny uniwersalny wymiar nowych rozwiązań prawnych przewidzianych dla tego rynku.

W ramach jednej – dotychczas obowiązującej – regulacji prawnej¹ ujęto zagadnienia związane z potencjałem produkcyjnym i wszelkimi ograniczeniami obowiązującymi w tym zakresie na szczeblu Wspólnoty. Unormowano także problematykę procesów wytwórczych, nazewnictwa handlowego, etykietowania, wprowadzania do obrotu oraz ochrony produktów winiarskich, jak również kwestie związane z organizacją sektora za pomocą instrumentów *stricte* rynkowych, w tym dotyczących wymiany

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1493/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina, Dz. Urz., L 179, z 14 lipca 1999 r., s. 1. Rozporządzenie zostanie uchylone (z licznymi wyjątkami co do poszczególnych rozdziałów) z dniem wejścia w życie rozporządzenia Rady odzwierciedlającego wynik porozumienia politycznego w sprawie reformy rynku wina.

handlowej z państwami trzecimi. Tak zróżnicowany katalog obszaru regulacji prawnej, jak również wrażliwość sektora winiarskiego od strony gospodarczej, społeczno-kulturowej i zarazem politycznej dla licznej grupy państw członkowskich Unii Europejskiej stały się przyczyną burzliwej dyskusji w Radzie na temat reformy rynku wina i dostosowaniu tego reżimu prawnego do wymogów reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 r. Stąd też nieprzypadkowo sektor produktów winiarskich jako ostatni poddany został gruntownej reformie systemowej w ramach rolnego *acquis* – ukształtowanego na przestrzeni ubiegłej i bieżącej perspektywy finansowej.

Jest istotne, że znaczenie osiągniętego w grudniu 2007 r. porozumienia politycznego w sprawie reformy wspólnej organizacji rynku wina² wykracza poza czysto sektorowy wymiar. Rozwiązania systemowe przyjęte dla tej części wspólnotowego prawa rolnego dostarczają bowiem pośrednio odpowiedzi na wiele pytań, których dotychczasowa dyskusja na temat przyszłości instrumentarium rynkowego w obrębie pierwszego filaru polityki rolnej Unii Europejskiej nie mogła udzielić. W szczególności chodzi o stosowanie w ramach *acquis* instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie i postawienie przez Wspólnotę środków budżetowych na ten cel do bezpośredniej dyspozycji państw członkowskich oraz producentów rolnych. Konstrukcja uzgodnionych w tym zakresie środków prawnych znacznie wykracza poza formułę przyjętą w przypadku niedawnej reformy wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw³, jak również poza funkcjonujący zestaw dozwolonych działań w obrębie instrumentarium pomocy państwa⁴.

W przypadku rozwiązań prawnych dotyczących reżimu wsparcia bezpośredniego producentów rolnych, w reformie rynku wina ustanowiono model dystrybucji środków na płatności bezpośrednie, który łączy w sobie

² Porozumienie polityczne (*political agreement*) osiągnięte zostało na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa 17-18 grudnia 2007 r.

³ Wynik zakończonej w 2007 r. reformy wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw odzwierciedla Rozporządzenie Rady (WE) nr 1182/2007 z 26 września 2007 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące sektora owoców i warzyw, zmieniające dyrektywy 2001/112/WE, 2001/113/WE i rozporządzenia (EWG) nr 827/68, (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96, (WE) nr 2826/2000, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 318/2006 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2202/96; Dz. Urz. UE, L 273, z 17 października 2007 r., s. 1.

⁴ Chodzi o prawne możliwości wydatkowania krajowych środków publicznych na zarządzanie ryzykiem na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami pogodowymi, które mogą być uznawane za klęski żywiołowe oraz w przypadku wystąpienia chorób epizootycznych.

elementy programowania (typowego podejścia dla instrumentarium drugiego filaru polityki rolnej) z elementami właściwymi mechanizmom pomocy państwa. Z kolei zastosowanie w reformie innowacyjnego podejścia do systemowej koncepcji generowania środków na płatności bezpośrednie automatycznie powoduje istotne problemy interpretacyjne w odniesieniu do pożądanego zakresu kompetencji i marginesu swobody decyzyjnej państw członkowskich w procesie kształtowania modelu płatności bezpośrednich.

Dotychczas jasno sprecyzowana granica pomiędzy ustawodawczą rolą Wspólnoty a czysto implementacyjnym wachlarzem zadań państw członkowskich w systemie płatności bezpośrednich ulega zatarciu w reformie rynku wina. Konieczne wydaje się bliższe przyjrzenie się temu problemowi pod kątem jednolitości rynku wewnętrznego produktów rolnych, sprawności jego funkcjonowania i ewentualnych zagrożeń, jakie rozwiązania zaakceptowane w reformie mogłyby nieść dla prawnotraktatowej zasady równości warunków prowadzenia działalności rolniczej w Unii Europejskiej. Podobnej natury problemy prawne odnoszą się do zagadnienia transferu kompetencji na szczebel państwa członkowskiego w zakresie stosowania narzędzi rynkowych, dotychczas – co do zasady – uruchamianych mocą rozporządzeń wykonawczych Komisji Europejskiej (np. w przypadku refundacji wywozowych).

Reforma rynku wina stanowi także ostatni etap zmian systemowych w ramach pierwszego filaru polityki rolnej, w wyniku których sektorowe spojrzenie na organizację rynku produktów rolnych zastąpiono horyzontalnym ujęciem problematyki rynków rolnych pod reżimem jednolitego rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 (tzw. *single CMO*)⁵. Tym samym horyzontalny wydzźwięk zaprojektowanych zmian dla rynku wina należy również rozpatrywać w kontekście procesu uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego. Korzystając z dotychczasowych doświadczeń zebranych w ramach tego procesu oraz obowiązującego ustawodawstwa unijnego, warto postawić pytanie, czy zastosowana w reformie rynku wina technika legislacji wspólnotowej pozwoli na sprawne włączenie tego sektora do przepisów w sprawie jednolitej organizacji rynków rolnych.

Wyjątkowy charakter uprawy winorośli znajdował dotąd swoje odzwierciedlenie w specyficznym traktowaniu plantacji trwałych w podejściu ustawodawcy wspólnotowego do możliwości aktywacji uprawnień do płatności jednolitej na gruntach rolnych. Zmiany wprowadzone w ramach reformy rynku wina prowokują pytanie, czy grudniowe porozumienie

⁵ Dz. Urz. UE, L 299, z 16 listopada 2007 r., s. 1.

polityczne w Radzie wińczy proces implementacji reformy z 2003 r. w odniesieniu do wszystkich kierunków działalności rolniczej. W takim bowiem przypadku zasadne wydaje się podniesienie kwestii, na ile dokonane modyfikacje w zasadach kwalifikowalności gruntów rolnych do płatności jednolitej kończą ostatecznie proces ujednoczenia wspólnotowego reżimu wsparcia bezpośredniego z wymogami Światowej Organizacji Handlu, w tym w szczególności Porozumienia w sprawie rolnictwa WTO.

Poruszając zagadnienia reformy wspólnej organizacji rynku wina, trzeba mieć również świadomość, że harmonogram prac nad reformą nałożył się na rozpoczęcie w Radzie dyskusję nad przeglądem polityki rolnej i opublikowanym przez Komisję Europejską pozalegisłacyjnym Komunikatem w sprawie przygotowania do oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej⁶. Zgodnie z dotychczasową praktyką realizowaną w ramach procesu decyzyjnego w instytucjach Wspólnoty, polegającą na korzystaniu z najnowszych rozwiązań prawnych, co do których osiągnięto porozumienie na szczeblu politycznym, jest wielce prawdopodobne, że w dyskusji nad zagadnieniami natury horyzontalnej ustawodawca wspólnotowy skorzysta z dorobku prawnego reformy rynku wina. W takiej sytuacji wskazane jest podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, które z rozwiązań i koncepcji systemowych wprowadzonych do wspólnotowego porządku prawnego w drodze reformy mają charakter uniwersalny i mogłyby stanowić wyjście dla tych rozstrzygnięć w polityce rolnej wchodzących w zakres przeglądu *'health check'*. Nie uprzedzając poruszonych w dalszej części artykułu kwestii, warto na wstępie zasygnalizować, że w perspektywie dotychczasowych reform sektorowych (np. w zakresie rynku cukru) porozumienie polityczne w sprawie reformy rynku wina obfituje w innowacyjne rozwiązania systemowe.

Wreszcie, z uwagi na rosnące zainteresowanie rynkiem wina gronowego w Polsce, nie sposób pominąć przyjętych w ramach porozumienia politycznego rozwiązań systemowych, istotnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego winiarstwa i dywersyfikacji działalności rolniczej na obszarach wiejskich. Na szczególną uwagę zasługują postanowienia dotyczące potencjału produkcyjnego i zasad stosowania wspólnotowego reżimu praw do nasadzeń w tzw. strefie A upraw winorośli, do której zalicza się skromny areał polskich upraw.

Ponadto, oprócz środków prawnych regulujących funkcjonowanie rynku rolnego produktów winiarskich, rozporządzenie reformujące wspólno-

⁶ Zob. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR” z 20 listopada 2007 r., dok. COM(2007) 722, wersja ostateczna.

towy rynek wina w jednym istotnym miejscu porusza problem polskiego sektora wyrobów fermentowanych stanowiących ważny rynek zbytu dla surowców rolniczych, zwłaszcza owoców. W tym kontekście warto przybliżyć problematykę nazewnictwa handlowego produktów rolno-spożywczych (w szczególności „win owocowych”), która w nielicznych przypadkach objęta jest zakresem wspólnotowego prawa rolnego. Nierzadko bowiem zmiany w rolnym *acquis* dotyczące nazw handlowych produktów żywnościowych mogą powodować poważne konsekwencje dla funkcjonowania ważnych gałęzi przemysłu. Stąd też bliższej analizie poddano nowe postanowienia prawa wspólnotowego dotyczące terminologii wyrobów korzystających na zasadzie wyjątku z nazwy handlowej „wino”. Podjęta w artykule problematyka ma zatem istotny walor praktyczny i poznawczy.

2. Przygotowania do reformy wspólnej organizacji rynku wina odbywały się w dwóch etapach. Zgodnie z przyjętą praktyką w ramach procesu decyzyjnego w instytucjach Wspólnoty, prace legislacyjne w Radzie poprzedził etap konsultacji społecznych i międzyinstytucjonalnych. Jeszcze w czerwcu 2006 r. Komisja Europejska skierowała do Rady i Parlamentu Europejskiego pozalegisłacyjny komunikat: *W kierunku zrównoważonego europejskiego sektora wina*⁷, w którym zaprezentowała zarys planowanych opcji i rozwiązań. Rozważane przez Komisję Europejską rozwiązania i opcje polegały na: zachowaniu *status quo*, zreformowaniu rynku według modelu reformy WPR z 2003 r., deregulacji rynku wina lub gruntownej reformie, której podstawowym elementem byłoby zniesienie systemu praw do sadzenia oraz karczowania winorośli i włączenie każdego hektara winnicy wykarczowanego na koszt plantatora do obszaru uprawionego do korzystania z systemu jednolitej płatności.

Po przeszło rocznym okresie otwartej debaty na forum Unii Europejskiej, 9 lipca 2007 r. projekt legislacyjny odzwierciedlający wynik kierunkowej debaty w Radzie trafił do Sekretariatu Generalnego w trybie art. 37 ust. 2 TWE – po uprzedniej aprobującej decyzji Kolegium Komisarzy na posiedzeniu z 4 lipca 2007 r. W ten sposób formalna droga do przeprowadzenia gruntownej reformy rynku wina została otwarta. W tym miejscu należy wspomnieć, że państwem członkowskim sprawującym funkcję przewodnictwa⁸ w Radzie w okresie prac legislacyjnych nad projektem

⁷ Zob. dokument COM(2006) 319, wersja ostateczna z 22 czerwca 2006 r., SEC(2006) 780, Bruksela 2006.

⁸ Tzw. funkcja „prezydencji”.

aktu prawnego w sprawie reformy była Portugalia – a więc państwo żywnotnie zainteresowane wynikiem negocjacji, co też odbiło się na ilości i priorytetyzacji pozostałych inicjatyw legislacyjnych będących przedmiotem prac organów UE. Jak już wspomniano, ostateczny kompromis w sprawie projektu osiągnięto na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa z 17-18 grudnia 2007 r., pozostawiając kwestie techniczne do doprecyzowania na szczelbu formacji przygotowawczych Rady. Z kilkoma wyjątkami, rozporządzenie ustanawiające nowe instrumenty prawne stosuje się od 1 sierpnia 2008 r., a więc z początkiem kolejnego roku gospodarczego⁹.

3. Punktem wyjścia do oceny wprowadzonych w drodze reformy rozwiązań jest analiza przyjętej w projekcie koncepcji dystrybucji środków budżetowych pomiędzy państwa członkowskie uczestniczące we wspólnej organizacji rynku. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia Rady, fundusze zgromadzone w budżecie rolnym Wspólnoty i przeznaczone na cele związane z funkcjonowaniem rynku wina mogą zostać wykorzystane jedynie przez państwa członkowskie wyszczególnione w załączniku II do rozporządzenia. Jest istotne, że kryterium umiejscowienia państw członkowskich w załączniku nie jest uprzednie objęcie danego państwa członkowskiego strefą upraw winorośli zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999. W myśl założeń ustawodawcy wspólnotowego, do katalogu kryteriów decydujących o dostępie do środków wspólnotowych zaliczono historyczny poziom poborów finansowych z budżetu unijnego, poziom produkcji w okresie historycznym oraz areał powierzchni upraw winorośli.

Tym samym w ramach wspólnej organizacji rynku następuje podwójne zawężenie grupy państw członkowskich mogących skorzystać z instrumentarium Wspólnoty. Po pierwsze, od strony podmiotowej, uczestnikami organizacji rynkowej są jedynie te państwa członkowskie, które znajdują się w kwalifikowanej strefie upraw, określonej w nowym rozpo-

⁹ Formalne przyjęcie uzgodnionego tekstu aktu prawnego możliwe jest dopiero po weryfikacji dokumentu przenoszącego ustalenia porozumienia politycznego na projekt aktu prawnego przez grupę prawników-lingwistów, co automatycznie sprawia, że treść artykułu wyprzedza dzień publikacji projektu rozporządzenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Niemniej dokonana w opracowaniu analiza instrumentów prawnych bazuje na dokumencie zaakceptowanym przez Specjalny Komitet ds. Rolnictwa, przekazany do przyjęcia przez Radę i następnie do publikacji; zob. dok. st6702/08 z 19 lutego 2008 r. W związku z tym treść niniejszego artykułu należy odpowiednio odnieść do ostatecznego brzmienia aktu prawnego opublikowanego w Dzienniku Urzędowym. Zawarte w opracowaniu tezy są zatem pierwszą reakcją na nowy akt wspólnotowego prawa rolnego.

rządzeniu Rady (załącznik IX). Po drugie, z tej grupy państw jedynie państwa spełniające kryteria klucza alokacji środków mogą skorzystać ze wsparcia. Co więcej, w tym drugim przypadku dokonano uzupełniającej selekcji państw członkowskich według swobodnego uznania ustawodawcy wspólnotowego kierującego się w rzeczywistości skalą potencjalnego wsparcia w poszczególnych państwach członkowskich¹⁰. W ten właśnie sposób, z uwagi na niewielką powierzchnię upraw, do załącznika II rozporządzenia nie zakwalifikowano Polski.

Nie oceniając takiego stanu rzeczy, warto podkreślić istotny kontekst prawny. Otóż brak dostępu do środków wspólnotowych nie zwalnia producentów rolnych uprawiających winorośl w kwalifikowanej strefie upraw z przestrzegania pozostałych przepisów rozporządzenia, dotyczących m.in. praktyk enologicznych i dozwolonych metod wzbogacania wina. Można w ten sposób poddać pod rozwagę, czy nie nastąpiło naruszenie traktatowego wymogu niedyskryminacji producentów w obrębie wspólnej organizacji rynku, o którym mowa w art. 34 ust. 2 zd. 2 TWE.

Uwzględniając dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich można by domniemywać, że ustawodawca wspólnotowy kierował się niewielkim zakresem negatywnych implikacji finansowych dla skromnej grupy producentów w państwach członkowskich, w których uprawa winorośli nie osiąga poziomu wysokotowarowego, co pozwala przyjąć założenie, że rzeczywiste nierówne potraktowanie producentów rolnych nie ma charakteru rażącego, a to z kolei uwalnia rozporządzenie Rady od wady prawnej w świetle szerokiego marginesu swobody legislacyjnej, jaką cieszy się ustawodawca wspólnotowy w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej.

W logice tej argumentacji, którą kierowała się również Komisja Europejska w ramach procesu decyzyjnego, należałoby jednak uwzględnić, że niewielka ilość środków, która przysługiwałaby danemu państwu członkowskiemu przy zastosowaniu uzgodnionego politycznie klucza alokacji, miałaby decydujące znaczenie jedynie w przypadku konieczności konstruowania programu wsparcia na szczeblu państwa członkowskiego według katalogu instrumentów zaproponowanych w początkowym projekcie Komisji Europejskiej. Jednakże w końcowej wersji aktu prawnego wpro-

¹⁰ Problem ten dostrzeżono również m.in. w Deklaracji w sprawie reformy wspólnej organizacji rynku wina przyjętej podczas Szczytu Winiarskiego środkowoeuropejskiej strefy upraw winorośli w Moguncji 19 września 2007 r.; zob. *Mainzer Resolution zur Reform der Europäischen Weinmarktorganisation*, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Rheinland Pfalz, 2007 r.

wadzono możliwość wydatkowania całości koperty finansowej z załącznika II na płatności bezpośrednio. Oznacza to, że dotkliwość wykluczenia danego państwa członkowskiego z dostępu do środków budżetowych można oceniać pod kątem potencjalnych korzyści przeliczonych na jednego producenta rolnego, jakie osiągnąłby rolnik w przypadku objęcia państwa członkowskiego dostępem do kopert finansowych. Jeśli wziąć pod uwagę, że w art. 34 ust. 2 zd. 2 TWE mowa jest o unikaniu dyskryminacji w ramach organizacji rynku pomiędzy „producentami”, a nie „państwami członkowskimi”, to kwestia zgodności przyjętej koncepcji dostępu państw członkowskich do budżetu organizacji rynku z traktatem pozostaje otwarta. Wątpliwość tę dodatkowo wzmacnia fakt, że rozporządzenie określa grupę państw członkowskich oraz poziom wsparcia do roku gospodarczego 2019, co wyklucza możliwość stopniowego uwzględniania w załączniku II zmian w strukturze produkcji, w ewolucji warunków klimatycznych i rozszerzeniu przez to obszaru uprawy winorośli na inne regiony i tym samym liczby producentów, którzy mogliby skorzystać ze wsparcia.

Historyczne elementy w kluczu alokacji koperty krajowej nie bronią decyzji ustawodawcy wspólnotowego, ponieważ rozporządzenie nie zawiera przepisów, które zapobiegałyby uzyskaniu dostępu do środków przez nowych beneficjentów w państwie członkowskim, które znalazło się w załączniku. Wystarczy w tym miejscu wspomnieć o możliwości transferu uprawnień do płatności między żyjącymi i ich późniejszej aktywacji przez nabywcę, a więc *de facto* o możliwościach poboru środków z kolejnej rocznej alokacji w ramach programu.

4. Analogicznie do większości dotychczasowych reform sektorowych, konieczność przeprowadzenia reformy rynku wina wynikała z niedostosoowania lub braku skuteczności obowiązujących instrumentów prawnych w realizacji celów związanych z ograniczeniem nadmiernej podaży produktów rolnych o niskiej jakości handlowej oraz poprawą konkurencyjności unijnego winiarstwa w stosunku do producentów w państwach trzecich. Sposób nowelizacji dotychczasowych instrumentów w sektorze wina tym jednak różni się od wcześniejszych reform, że zupełnie odmiennie skonstruowano mechanizm ukierunkowywania wsparcia przewidzianego w rozporządzeniu.

Państwa członkowskie zostały zobligowane do przygotowania pięcioletnich krajowych programów wsparcia. W tych programach państwo członkowskie określa listę instrumentów, które zamierza stosować w oparciu

o zamknięty katalog, o jakim mowa w art. 7 rozporządzenia¹¹. Osobliwość takiego podejścia polega na tym, że instrumenty zarządzania rynkiem rolnym poddano wymogom programowania charakterystycznego dla rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. Idąc dalej, ustawodawca wspólnotowy tak naprawdę nie przewidział mechanizmu zatwierdzającego program w akcie prawnym Komisji Europejskiej (np. w oparciu o procedurę komitologii przewidzianą w decyzji Rady nr 1999/468/WE¹²), pozbawiając się tym samym skutecznej kontroli wydatkowania środków budżetowych. Przewidziany w art. 5 ust. 2 rozporządzenia wymóg ponownej notyfikacji programu w przypadku zgłoszenia uwag lub zastrzeżeń ze strony Komisji Europejskiej w rzeczywistości nie ma charakteru sankcyjnego. Co prawda, art. 4 rozporządzenia ustanawia wymóg zgodności programu z *acquis*, jak również – co ciekawe – z działaniami, politykami i priorytetami Wspólnoty, niemniej jednak odpowiedzialność za przestrzeganie tej zasady wraz z obowiązkiem ustanowienia systemu kontroli i kar spoczywa na państwie członkowskim.

Należy podkreślić, że dodany w drodze grudniowego porozumienia politycznego drugi akapit w art. 4 ust. 2 nie pozostawia wątpliwości, że kontrole i sankcje dotyczą zgodności działań beneficjentów z wymogami programu, a nie prawidłowości samej dokumentacji planistycznej. Tym samym jedynymi rzeczywistymi instrumentami kontroli ustawodawcy wspólnotowego nad wydatkowaniem środków finansowych w ramach organizacji rynku są zastrzeżenia i uwagi do projektów programów lub przewidziana traktatem możliwość podjęcia odpowiednich kroków prawnych przed sądami wspólnotowymi (art. 226 TWE).

Uwzględniając kontekst kwalifikacji przez ustawodawcę wspólnotowego funduszy zgromadzonych w krajowych programach jako „interwencji w zakresie regulacji rynków rolnych”, o której mowa w art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005, można w sposób uzasadniony stwierdzić, że przyjęta w reformie koncepcja integracji modelu programowania z instrumentarium rynkowym jest rozwiązaniem wyjątkowym i w pewnym sensie innowacyjnym – zwłaszcza jeśli rozważyć przyszłość

¹¹ Zgodnie z art. 7 rozporządzenia, programy wsparcia powinny zawierać jeden lub więcej instrumentów z listy, którą tworzą: płatności bezpośrednie, promocja, restrukturyzacja i konwersja upraw, zielone zbiory, fundusze wzajemne, ubezpieczenie zbiorów, inwestycje, produkty uboczne z destylacji, destylacja alkoholu spożywczego, destylacja kryzysowa oraz stosowanie zagęszczonego moszczu gronowego.

¹² Decyzja Rady z 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz., L 184, z 17 lipca 1999 r., s. 23.

wsparcia w sektorze winiarskim w ujęciu zobowiązań Wspólnoty na szczeblu międzynarodowym i analizy niekorzystnego wpływu tego wsparcia na wymianę handlową z członkami WTO¹³. Z prawnego punktu widzenia oznacza to dość nietypowe uciekanie się ustawodawcy wspólnotowego do zasady subsydiarności również w przypadku zarządzania rynkiem rolnym poprzez tradycyjny zestaw instrumentarium pierwszego filaru (np. w zakresie destylacji kryzysowej).

Spośród katalogu jedenastu instrumentów prawnych dozwolonych w krajowych programach wsparcia na uwagę zasługują szczególnie rozwiązania dotyczące płatności jednolitej, zarządzania kryzysowego oraz wsparcia inwestycji.

5. Przechodząc do bliższej analizy zastosowanego w reformie modelu udzielania wsparcia bezpośredniego dla producentów rolnych, warto na wstępie zasygnalizować, że w rozporządzeniu problematyka płatności jednolitej powinna być rozpatrywana pod kątem metodologii generowania środków budżetowych, kwalifikowalności producentów do schematu pomocowego, systemu uprawnień do płatności oraz kryteriów rolniczego użytkowania gruntów.

Jeśli chodzi o możliwości przeznaczania unijnych środków budżetowych na płatności bezpośrednie, reforma daje państwom członkowskim praktycznie pełną swobodę decyzyjną w zakresie konstruowania sektorowej koperty. W świetle postanowień art. 7 ust. 1(x) oraz art. 8a ust. 1, państwa członkowskie mogą przeznaczyć całość środków zgromadzonych w kopercie krajowej na dystrybucję uprawnień do płatności jednolitej dla producentów uprawiających winorośl lub też rozdysponować środki w ramach programu na inne instrumenty (np. promocję lub zarządzanie kryzysowe), a wsparcie bezpośrednie trwale wykluczyć z pięcioletniej perspektywy planistycznej. Tak szerokiego marginesu swobody decyzyjnej państwa członkowskie nie uzyskały w żadnej z wcześniejszych reform sektorowych.

Konsekwencją przeznaczenia części koperty krajowej na płatności bezpośrednie jest nieodwracalny charakter decyzji państwa członkowskiego. W przeciwieństwie do możliwości zmiany krajowego programu wsparcia w przypadku pozostałych instrumentów wyszczególnionych w art. 7, transfer środków budżetowych do systemu płatności jednolitej

¹³ I. Roberts, C. Gunning-Trant, *The European Union Common Agricultural Policy. A stocktake of reforms*, Abare Research Report 07.13, ABARE, sierpień 2007 r., s. 59 i in.

uniemożliwia ich wtórną realokację, np. w wyniku wzrostu zapotrzebowania inwestycyjnego lub wystąpienia sytuacji kryzysowej w sektorze. Powodem takiego rozwiązania jest specyfika systemu płatności jednolitej, w którym wsparcie publiczne udzielane jest rolnikom poprzez alokację uprawnień do płatności (ang. *payment entitlements*, niem. *Zahlungsansprüche*), których „aktywacja” następuje w corocznie składanym wniosku do organu administracji.

Zmiana w dokumentach programowych państw członkowskich i przesunięcie środków budżetowych na inne cele w kolejnych latach wdrażania reformy spowodowałaby brak możliwości finansowego pokrycia roszczeń producentów dysponujących uprawnieniem przyznanym w trybie art. 43 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 i którym zgodnie z art. 44 tego rozporządzenia przysługuje prawo do uzyskania płatności w wysokości określonej przez uprawnienie. Problem polega na tym, że ustawowe obniżenie wartości uprawnień do płatności (*stricte* kwot płatności wypłacanych jako ekwiwalent finansowy wartości skomasowanej w aktywowanym uprawnieniu) może nastąpić jedynie w szczególnych przypadkach przewidzianych w bazowym rozporządzeniu Rady (np. w przypadku modulacji lub budowania rezerwy krajowej), a nie w drodze decyzji państwa członkowskiego w ramach programowania środków wspólnej organizacji rynku. Jest to – jak widać – pierwszy sygnał o trudnościach natury prawnej, jakie może powodować nadmierne rozproszenie ośrodka decyzyjnego w przypadku zarządzania wspólnotowymi zasobami budżetowymi. Próbując rozwiązać ten problem poprzez nieodwracalny charakter decyzji państwa członkowskiego programującego środki i instrumenty na rynku wina, ustawodawca wspólnotowy pośrednio dodaje kolejny wątek w dyskusji nad charakterem prawnym instrumentu płatności jednolitej.

W pkt 11c preambuły do rozporządzenia wprowadzającego reformę rynku wina ustawodawca wspólnotowy po raz kolejny podkreśla „szczególne cechy” systemu płatności jednolitej, które w tym przypadku stanowią o potrzebie ustanowienia nieodwracalności skutków transferu środków do kopert płatności. Owe „szczególne cechy” wskazują zatem na przezorność i troskę, z jaką ustawodawca podchodzi do wypełniania zobowiązań wynikających z reżimu uprawnień do płatności jednolitej kierując się jak widać interesem prawnym osoby rolnika, jego potencjalnymi uzasadnionymi oczekiwaniami i zasadą pewności prawa inkorporowaną do rolnego *acquis*. Ten stan rzeczy świadczy o podmiotowym spojrzeniu na kwestię uprawnień do płatności jako praw o charakterze majątkowym, niezwiązanych z grun-

tem rolnym, ale z osobą rolnika¹⁴. Uszczerbek w dochodach rolnika z tytułu obniżenia wysokości płatności (lub jej całkowitego zniesienia) może nastąpić jedynie w przypadkach szczególnych i na mocy ustawodawstwa wspólnotowego realizującego cel nadrzędny (np. w przypadku modulacji jest to wzmocnienie strukturalnego aspektu polityki rolnej Unii Europejskiej poprzez finansowe zasilenie drugiego filaru WPR).

Warto w tym miejscu podkreślić, że beneficjentem środków rozdysponowanych w ramach alokacji uprawnień niekoniecznie będą rolnicy uprawiający winorośl. Dla uzyskania płatności jednolitej poprzez aktywację uprawnień w każdym kolejnym roku obowiązywania reformy rynku wina nie jest bowiem wymagane prowadzenie działalności rolniczej w zakresie upraw winorośli. Uprawnienia są zbywalne, a ich nabywcą może być rolnik trudniący się np. produkcją zbóż. Z kolei rolnik uprawiający winorośl, dysponujący uprawnieniami, może teoretycznie zaprzestać produkcji wina na własnych gruntach i podjąć działalność rolniczą (np. w kierunku produkcji zwierzęcej lub owocowo-warzywnej), nie tracąc przy tym prawa do płatności jednolitej.

W ten sposób reforma wspiera w możliwie największym zakresie dochody dotychczasowych producentów wina, dając im jednocześnie pełen zakres swobody decyzyjnej w zakresie dalszego rozwoju gospodarstwa. Oznacza to, że w rzeczywistości reforma dotuje zarówno niekonkurencyjne gospodarstwa rolne, pomagając im w dywersyfikacji źródeł ich dochodu rolniczego, jak i te, które – pozostając przy towarowej produkcji – wina dążą do poprawy konkurencyjności i pozyskania przewag komparatywnych. Powracając do uwag poczynionych we wstępie, konieczne wydaje się podkreślenie, że takiego komfortu nie posiadają wszyscy producenci rolni uprawiający winorośl w tych strefach upraw, które znajdują się w państwach członkowskich pozostających poza zakresem załącznika II do rozporządzenia.

Kontynuując rozważania nad znaczeniem reformy rynku wina dla problematyki prawnej systemu płatności jednolitej, nie sposób pominąć zagadnienia „rolniczego użytkowania gruntu”, o którym mowa w art. 51 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003. Przepis ten jest jednym z kluczowych postanowień wspólnotowego prawa rolnego, a jego funkcją jest zapewnienie, by środki kierowane w ramach systemu płatności jednolitej trafiały do rolników faktycznie trudniących się działalnością rolniczą.

¹⁴ Por. W. Krüger, *EG-rechtliche Einordnung der Zahlungsansprüche nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und nationales Pachtrecht*, „Briefe zum Agrarrecht“ 2006, nr 3, s. 99.

W art. 51 ustawodawca wspólnotowy przesądza o tym, czy dany sposób użytkowania działki rolnej zadeklarowanej we wniosku upoważnia do wypłaty płatności.

Trzeba pamiętać, że w systemie płatności jednolitej brak szczegółowego katalogu wymogów odnoszących się do osoby rolnika lub gospodarstwa rolnego, takich jak próg uzyskiwanych dochodów, kwalifikacje rolnicze, wiek rolnika czy status prawny gospodarstwa rolnego¹⁵. Stąd też na kwestię celowości wydatkowania środków publicznych do rolnictwa ustawodawca wspólnotowy patrzy od strony gruntu rolnego. W ten sposób na definicji „kwalifikowanego hektara” i „rolniczego użytkowania gruntu” opiera się cały system dystrybucji płatności jednolitej. W przeciwnym razie, wsparcie publiczne oddzielone od produkcji w wyniku obrotu cywilnoprawnego uprawnieniami do płatności lub transferu gospodarstw w drodze dziedziczenia prawdopodobnie trafiałoby w kolejnych latach do coraz węższej grupy faktycznych rolników zasilając kapitałowo inne sektory aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich. Wprawdzie pomocniczą rolę w takich przypadkach pełni art. 29 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, zgodnie z którym płatności nie powinny być wypłacane beneficjentom sztucznie tworzącym warunki dla uzyskania płatności w sposób sprzeczny z celami aktu prawnego, ale zbyt ogólne brzmienie tego przepisu nie pozwala ustalić, czy chodzi tutaj np. o sytuacje następczego przeznaczenia zadeklarowanej działki rolnej na cele nierolnicze m.in. poprzez odrolnienie.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 51, rolnik uzyskujący płatności bezpośrednio mógł prowadzić na zadeklarowanych działkach dowolną działalność rolniczą za wyjątkiem upraw trwałych (w tym winorośli *vitis vinifera L.*), produkcji owoców i warzyw oraz ziemniaków innych niż przeznaczone na produkcję skrobi ziemniaczanej¹⁶. Owo wyłączenie wynikające z obowiązywania odrębnych schematów pomocowych na tych rynkach wywołało szereg wątpliwości natury prawnej¹⁷. Jeśli jedynym

¹⁵ Por. art. 70 i n. Bundesgesetz über die Landwirtschaft, LwG 910.1, z 29 kwietnia 1998 r. W szwajcarskim modelu płatności bezpośrednich katalog kryteriów kwalifikowalności jest bardzo szeroki i dotyczy m. in. takich elementów jak jednostki nakładu pracy, wiek, obsada w gospodarstwie, wykształcenie rolnicze itd.

¹⁶ Terminologię upraw trwałych należy interpretować zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1444/2002 z 24 lipca 2002 r. zmieniającym decyzję Komisji 2000/115/WE odnoszącą się do definicji charakterystyk, wyjątków od definicji oraz regionów i okręgów, dotyczących przeglądów struktury gospodarstw rolnych, Dz. Urz., L 216, z 12 sierpnia 2002 r., s. 1.

¹⁷ Zob. J. Stiglitz, A. Charlton, D. Abler, *Green Box Subsidies: A theoretical and empirical assessment*, UNCTAD, maj 2007 r., s. 28 i n.

wymogiem aktywacji uprawnień i otrzymania płatności jednolitej było posiadanie kwalifikowanego hektara gruntu rolnego, zgłoszenie go w corocznym wniosku o płatność i użytkowanie tego gruntu w sposób „rolniczy”, to wszelkie wyłączenia poszczególnych kierunków produkcji z definicji rolniczego użytkowania ziemi rolnej stawiały pod znakiem zapytania zgodność systemu płatności jednolitej z wymogami WTO, w szczególności z Porozumieniem w sprawie rolnictwa i kryteriami wsparcia oddzielnego od produkcji, o którym mowa w załączniku 2 do Porozumienia¹⁸.

Początkowe brzmienie art. 51 wyraźnie zawężyło swobodę decyzyjną rolnika aktywującego uprawnienie do płatności (bez względu na historyczny tytuł prawny do uprawnienia). Tym samym płatność jednolita w początkowym okresie funkcjonowała w Unii Europejskiej jako system potencjalnie powiązany z produkcją, tj. z produkcją inną niż uprawy trwałe, plantacje owoców i warzyw oraz ziemniaków jadalnych. Innymi słowy – prawo wspólnotowe zobowiązywało rolnika do prowadzenia określonych kierunków działalności rolniczej, co nie jest zgodne z filozofią *Green Box*¹⁹.

Wracając do ustaleń z reformy rynku wina można stwierdzić, że dokonana w projekcie rozporządzenia zmiana definicji „rolniczego użytkowania gruntu” ma kolosalne znaczenie dla zgodności całego systemu płatności jednolitej z postanowieniami WTO. Zgodnie z art. 113 pkt. (6) rozporządzenia w sprawie reformy, ustawodawca wspólnotowy usunął z art. 51 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 wyłączenie upraw trwałych, pozostawiając jedynie przejściową derogację dla sektora owoców i warzyw (w tym ziemniaków) do 31 grudnia 2010 r.²⁰ Zmiany w reformie

¹⁸ Zob. D. Blandford, T. Josling, *Should the Green Box be modified?*, International Food and Agricultural Trade Policy Council, Waszyngton, marzec 2007 r., s. 27 i n.

¹⁹ Zob. WTO, *Report of the Appellate Body*, United States – Subsidies on upland cotton, Orzeczenie w sprawie WT/DS267/AB/R, marzec 2005, s. 138 i n. W szczególności na przywołanie zasługują następujące konkluzje Organu Rozstrzygania Sporów WTO: „[...] For all these reasons, we uphold the Panel’s finding in paragraphs 7.388, 7.413, 7.414 and 8.1(b) of the Panel Report that conditioning production flexibility contract payments and direct payments on a producer’s compliance with planting flexibility limitations regarding certain products, coupled with the flexibility to produce certain other products, means that the amount of payments under those measures is related to the type of production undertaken by a producer after the base period, within the meaning of paragraph 6(b) of Annex 2 of the *Agreement on Agriculture*”.

²⁰ Zob. art. 52 pkt (8) rozporządzenia Rady (WE) nr 1182/2007 z 26 września 2007 r. ustanawiającego przepisy szczegółowe dotyczące sektora owoców i warzyw, zmieniającego dyrektywy 2001/112/WE, 2001/113/WE i rozporządzenia (EWG) nr 827/68, (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96, (WE) nr 2826/2000, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 318/2006 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2202/96. Reforma wspólnej organizacji owoców i warzyw (po reformie rynku bananów, oliwy z oliwek) była przedostatnim krokiem pełnego uelastycznienia przepisów

rynku wina wskazują zatem, że wspólnotowy system płatności jednolitej, ukształtowany według modelu z 2003 r., nie był kompletny, a pozostawienie niektórych sektorów upraw poza kwalifikowanym zakresem działalności rolniczej mogło narazić Wspólnotę w okresie przejściowym na zarzuty na arenie międzynarodowej.

Jak już wcześniej wskazano, mechanizm transferu środków zgromadzonych w ramach programów krajowych do systemu płatności jednolitej jest opcjonalny, a państwa członkowskie mogą wdrożyć na rynku lokalnym inne instrumenty przewidziane w reformie. W takiej sytuacji niekonkurencyjnym producentom rolnym uprawiającym winorośl pozostaje jeszcze możliwość uzyskania uprawnień do płatności jednolitej poprzez instrument karczowania upraw. Każdy wykarczowany hektar uprawy daje prawo dostępu do uprawienia, którego wartość odpowiada średniej wysokości uprawnień w danym regionie, ale nie więcej niż 350 euro/ha. Mechanizm karczowania upraw postrzegany jest przez ustawodawcę wspólnotowego jako instrument umożliwiający zaprzestanie działalności rolniczej ukierunkowanej na produkcję wina.

W tym celu – oprócz uprawnień – producentom rolnym uczestniczącym w programie przysługuje prawo do premii z tytułu wykarczowania plantacji, której graniczne pułapy określa Komisja Europejska w rozporządzeniu wykonawczym. Dodatkowo państwa członkowskie mogą wypłacić uzupełniającą pomoc krajową do maksymalnej wysokości 75% premii. Tak szeroki zakres bodźców finansowych, mających na celu nakłonienie producentów do zaprzestania niekonkurencyjnych upraw, nasuwa myśl, że instrument wsparcia karczowania powinien funkcjonować na zasadzie premii „odstąpieniowej”, tj. wraz z wymogiem bezwzględnego zaprzestania prowadzenia działalności winiarskiej w gospodarstwie. Ustawodawca wspólnotowy nie ustanowił jednak takiego obostrzenia, dopuszczając sytuację, w której producent rolny przeprowadzi proces karczowania tylko niektórych upraw i uzyska w ten sposób dostęp do uprawnień do płatności jednolitej.

Znając zasady funkcjonowania reżimu prawnego płatności można stwierdzić, że poprzez alokację uprawnień z tytułu wykarczowania np. 0,1 ha upraw ustawodawca wspiera w reformie proces modernizacji sektora winiarskiego, a nie zaprzestawania produkcji w regionach mniej się do tego

dotyczących rolniczego użytkowania gruntów zezwalając na użytkowanie działek zgłoszonych w trybie art. 44 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 do celów każdej działalności rolniczej z wyjątkiem upraw trwałych innych niż chmiel, drzewa oliwne, banany, owoce i warzywa oraz szkółki.

nadających lub pozbawionych rynków zbytu, jak również tam, gdzie odczuwalny jest brak zaufania konsumentów do niższej jakości wyrobów. Świadczy o tym także klauzula antykumulacyjna przewidziana w art. 90 rozporządzenia, której konstrukcja wyklucza dostęp do premii i uprawnień do płatności jedynie w stosunku do tych producentów, którzy uzyskali wsparcie w ramach wspólnej organizacji rynku przed zgłoszeniem zamiaru uczestnictwa w programie karczowania. Teoretycznie jest więc możliwe wykarczowanie działki i następnie uzyskanie wsparcia w ramach pozostałych instrumentów objętych zakresem krajowego programu w kolejnych latach obowiązywania reformy. Taki stan rzeczy należy uznać za poważną wadę w systemie prawnym wspólnej organizacji rynku wina i poddać w wątpliwość racjonalność wydatkowania środków przeznaczonych na ten sektor, szczególnie w kontekście instrumentu karczowania upraw.

6. Wraz z publikacją w 2005 r. przez Komisję Europejską komunikatu pozalegisłacyjnego w sprawie zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi w rolnictwie²¹ problematyka zapobiegania niekorzystnym skutkom takich wydarzeń (czy to z tytułu wahań rynkowych, zagrożeń epizootycznych, czy też klęsk żywiołowych) stopniowo przybierała na znaczeniu w dyskusji nad przyszłym kształtem europejskiego modelu rolnictwa. Postępujący proces liberalizacji przepływów handlowych towarami rolnymi, wzrost częstotliwości występowania zjawisk nietypowych oraz inicjatywa uproszczenia rolnego *acquis* w ujęciu politycznym i budżetowym coraz częściej zmuszały państwa członkowskie zasiadające w Radzie do poszukiwania systemowych rozwiązań antykryzysowych. Niemniej jednak, poza nielicznymi wyjątkami w postaci instrumentów nadzwyczajnych środków wsparcia rynku²², możliwością udzielenia pomocy publicznej w skrajnych sytuacjach pogodowych²³ oraz wdrożenia w minionej reformie niektórych działań do instrumentarium organizacji producentów owoców i warzyw, żaden z reżimów wspólnej organizacji rynku dotych-

²¹ Zob. dok. COM(2005) 74, końcowy, z 9 marca 2005 r. SEC(2005) 320.

²² Zob. art. 44-47 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007. Chodzi o możliwość dofinansowania ze środków Wspólnoty działań państw członkowskich ograniczających obrót towarami rolnymi ze względu na wystąpienie chorób zwierzęcych oraz wyrównywanie utraconych dochodów producentów rolnych dotkniętych spadkiem zaufania konsumentów i spowodowanej tym obniżki cen rolnych.

²³ Zob. rozdział V.B. *Wytucznych wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013*, Dz. Urz. UE, C 319, z 27 grudnia 2006 r., s. 1.

czas nie uregulował w sposób wyczerpujący problematyki zarządzania ryzykiem w sektorze rolnym.

Powodem braku reakcji ze strony ustawodawcy wspólnotowego i przedłużania się debaty nad zasadnością ustanowienia horyzontalnych instrumentów zarządzania ryzykiem były ograniczenia natury budżetowej oraz nierozstrzygnięta kwestia co do koncepcji i konstrukcji docelowego instrumentarium antykrzysowego. Okazuje się, że instrumenty prawne przewidziane w reformie rynku wina dość niespodziewanie stanowią o możliwych kierunkach ustawodawstwa wspólnotowego w powyższym zakresie i wyraźnie rysują prawdopodobny model systemowy zarządzania sytuacjami kryzysowymi w rolnictwie.

Reforma wprowadza finansowanie z budżetu Wspólnoty tzw. funduszy wzajemnego inwestowania. Zgodnie z art. 12 rozporządzenia, można nim objąć proces zakładania funduszy mających na celu ubezpieczenie producentów na wypadek wystąpienia wahań rynkowych. Pomoc w ramach programu może przyjąć formę przejściowego i degresywnego wsparcia kosztów administrowania funduszem w początkowym trzyletnim okresie jego funkcjonowania. Co ciekawe, stawki wsparcia funduszy zakładanych przez producentów w nowych państwach członkowskich najprawdopodobniej zostaną podwojone z uwagi na niższy stopień zorganizowania sektora rolnego w tych krajach (głównie na Węgrzech, Słowacji, Cyprze, w Bułgarii i Rumunii).

Uważniejsza analiza funduszy wzajemnych wspieranych w reformie rynku wina wskazuje, że dofinansowaniu nie może podlegać system reasekuracji, a jedynie koszty związane z powstawaniem i organizowaniem funduszu. W związku z tym instrument ten w rzeczywistości promuje innowacyjne i integracyjne postawy w sektorze rolnym, nie dając gwarancji finansowych rolnikom na wypadek kryzysu. Z kolei kwestię prawnego uznawania funduszy i ustanawiania kryteriów ich funkcjonowania i kwalifikowalności do wsparcia ustawodawca wspólnotowy powierzył państwom członkowskim. Do państw członkowskich należy więc będzie zadanie zdefiniowania katalogu instrumentów prawno-finansowych, które spełniać będą wymogi rozporządzenia Rady.

Poważnym zagrożeniem dla płynności finansowej gospodarstw rolnych jest występowanie niekorzystnych warunków pogodowych, których skutki mogą być przyrównane do klęsk żywiołowych, jak również chorób roślin lub plagi szkodników. W celu zapobieżenia ubytkom w dochodach rolniczych producentów wina, w powyższych sytuacjach ustawodawca wspólnotowy przewidział możliwość uzyskania wsparcia z budżetu Wspól-

noty do składek ubezpieczeniowych z tytułu zawartych umów ubezpieczenia upraw. Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt a) rozporządzenia, wysokość wsparcia wspólnotowego dla składek dotyczących ubezpieczeń przed klęskami żywiołowymi może maksymalnie osiągnąć poziom 80%. Natomiast w przypadku zjawisk nietypowych lub strat spowodowanych przez zwierzęta, choroby roślin lub szkodniki budżet unijny pokryje 50% kosztów składek ubezpieczeniowych. Jest to pierwszy przypadek w prawie rolnym Wspólnoty, w którym koszty ubezpieczeń pokryje w tak znacznym wymiarze budżet Unii Europejskiej.

W reformie ustanowiono również mechanizm tzw. „zielonych zbiorów”. W świetle przepisów art. 11 rozporządzenia, instrument ten umożliwia zapobieganie sytuacjom kryzysowym na rynku poprzez zniszczenie lub usunięcie kiści winogron we wczesnym stadium dojrzewania w przypadku, w którym istnieje prawdopodobieństwo, że na plon z danej działki rolnej producent nie znajdzie zbytu. Czynności podjęte w tym kierunku w gospodarstwie umożliwią producentom otrzymanie płatności do hektara powierzchni, której wysokość nie może przekroczyć 50% sumy kosztów bezpośrednio poniesionych na usunięcie plonu oraz utraconych przychodów.

Cały czas należy pamiętać, że jedynie w gestii państw członkowskich objętych zakresem załącznika II do rozporządzenia leży podjęcie decyzji o skorzystaniu z innowacyjnych instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie, co w przypadku faktycznego wystąpienia negatywnych zjawisk pogodowych w porównywalnych strefach uprawy winorośli w Unii Europejskiej może spowodować różnice w wachlarzu stosowanych w takiej sytuacji działań. Z prawnego punktu widzenia można w ten sposób dojść do wniosku, że stopień uciekania się ustawodawcy wspólnotowego do zasady subsydiarności jest wprost proporcjonalny do skali odpowiedzialności jaka spoczywa na organach administracji publicznej państw członkowskich za zarządzanie rynkiem rolnym. Na tym etapie rozważań należałoby jedynie zasignalizować, że za sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku produktów rolnych zorganizowanego w oparciu o traktatowe podstawy art. 34 TWE odpowiadają przecież solidarnie państwa członkowskie i Wspólnota.

Brak umieszczenia instrumentów zarządzania kryzysowego w krajowych programach wsparcia nie powinien zwalniać ustawodawcy wspólnotowego z obowiązku podjęcia odpowiednich działań w sytuacji wystąpienia kryzysu cenowego lub klęski żywiołowej. Tym bardziej, jeśli nie wszystkie państwa członkowskie produkujące wino w strefie A upraw

winorośli dysponują dostępem do załącznika II do rozporządzenia. Właśnie dlatego zarządzanie instrumentarium rynkowym pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej powinno pozostać domeną ustawodawcy wspólnotowego, a integrowanie mechanizmów antykryzysowych z koncepcją wieloletniego programowania może w pewnym sensie negatywnie działać na zwartość i jednolity charakter rynku wewnętrznego. Czas pokaże, czy zastosowany w reformie rynku wina model zarządzania kryzysowego znajdzie odzwierciedlenie w przyszłych inicjatywach ustawodawczych Wspólnoty, w tym szczególnie w ramach przeglądu *'health check'* polityki rolnej.

Jeśli chodzi o wsparcie inwestycji w ramach reformy rynku wina, art. 13a ust. 1-5 rozporządzenia umożliwia przeznaczenie znacznych środków finansowych na inwestycje w kapitał rzeczowy gospodarstw produkujących wino, jak również na zaawansowane technologie, *know-how* czy też badania i rozwój nowych produktów winiarskich. Co ciekawe, wsparcie inwestycyjne nie jest ukierunkowane na gospodarstwa plantatorów, ale na mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w rozumieniu zalecenia Komisji nr 2003/361/WE. Przeczy to dotychczasowym tendencjom (widocznym m.in. w wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnictwa i leśnictwa na lata 2007-2013, jak również w ustawodawstwie rynkowym pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej) objawiającym się w postępującym transferze środków z sektora przetwórczego do plantatorów i producentów rolnych. Patrząc na wynik reformy przez pryzmat postanowień porozumienia politycznego odnoszących się do inwestycji w sektor przedsiębiorstw wprowadzających produkty końcowe do obrotu należałoby stwierdzić, że w tym przypadku reforma rynku wina pozostaje przy tradycyjnym katalogu beneficjentów polityki rolnej, ale wsparcie udzielane operatorom rynku następuje poprzez innowacyjne i rzadko stosowane w ramach WPR instrumenty (jak rozwój nowych produktów, technologii, działań marketingowych na nowych rynkach zbytu).

7. Kolejnym wątkiem rozważań nad podziałem kompetencji decyzyjnych pomiędzy Wspólnotą, a państwami członkowskimi, mającym jednocześnie wpływ na prawną sytuację podmiotów gospodarujących w ramach rynku wewnętrznego, jest przyjęty w reformie sposób rozstrzygnięcia sporu politycznego odnośnie przyszłości reżimu praw do nasadzeń. Rynek wina jest przykładem organizacji rynku, na której ustawodawca wspólnotowy wprowadził liczne obostrzenia w zakresie rozwoju potencjału produkcji. Służy temu m.in. przejściowy zakaz sadzenia winorośli uregulowany w art. 80 rozporządzenia, z którym sprzężony jest reżim praw do

nowych nasadzeń (przyznawanych np. w celu spożycia wina na własne potrzeby w gospodarstwie), jak również praw do tzw. „ponownych nasadzeń” lub praw przyznanych producentom z rezerwy krajowej. Głównym celem tak złożonego systemu jest kontrolowanie arealu upraw i tym samym zapobieganie nadmiernej podaży wina na rynku Wspólnoty.

Punktem spornym w dyskusji nad reformą rynku wina była propozycja ewentualnego przedłużenia reżimu praw do nasadzeń na kolejny okres przejściowy z uwagi na brak stabilizacji w sektorze i konieczność dalszego kontrolowania podaży na nadwyżkowym rynku. Niestety do ostatniej fazy prac nad projektem nie udało się osiągnąć satysfakcjonującego porozumienia na szczeblu Rady w przedmiotowej kwestii, co najczęściej utrudnia przyjęcie poprawnych systemowo rozwiązań. Wypracowany na grudniowym posiedzeniu Rady kompromis zakłada ostateczne uchycenie zakazu nowych nasadzeń ze skutkiem od 1 stycznia 2016 r. Jeden z elementów tego kompromisu zawiera jednak postanowienia o niebagatelnym znaczeniu dla innych sektorów produkcji rolnej, na których w dalszym ciągu obowiązują mechanizmy kwotowania i ograniczania produkcji. Otóż, zgodnie z dodanym mocą grudniowego porozumienia politycznego art. 80 ust. 6 rozporządzenia, państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o utrzymaniu zakazu nowych nasadzeń i tym samym całości reżimu praw do nasadzeń do 31 grudnia 2008 r., a więc o kolejne trzy lata kalendarzowe. W takim przypadku wszelkie obowiązujące do tej chwili postanowienia wspólnotowego prawa rolnego w zakresie reżimu praw do nasadzeń będą stosować się do producentów rolnych uprawiających winorośl w granicach państwa członkowskiego utrzymującego system ograniczania potencjału produkcyjnego. Tego typu rozwiązanie budzi szereg wątpliwości natury prawnej.

Po pierwsze – po raz kolejny otwarta zostaje kwestia zgodności takiego podejścia z przepisami traktatu i inkorporowanej do reżimu wspólnej organizacji rynku zasady równości wraz z jej emanacją w postaci zakazu niedyskryminacji producentów. Pozostawienie reżimu praw do nasadzeń w wybranej grupie państw członkowskich drastycznie pogorszy pozycję prawną rolnika chcącego rozwinąć areal upraw w stosunku do rolnika prowadzącego działalność w strefie upraw, gdzie reżim praw do nasadzeń wygaśnie zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego 31 grudnia 2015 r. Wprawdzie reżim praw do nasadzeń był już wyłączony w państwach członkowskich, w których poziom produkcji nie przekracza 50 tys. hl, ale kryterium to wynika z domniemanego marginalnego wpływu takiego poziomu produkcji wina na wymianę wewnątrz wspólnotową.

Po drugie – cesja kompetencji decyzyjnych na poziom państwa członkowskiego w tak istotnej materii, jaką jest funkcjonowanie wspólnotowego reżimu ograniczania potencjału produkcji, każe postawić pytanie, czy państwom członkowskim przysługiwałaby tego typu kompetencja także na pozostałych reglamentowanych rynkach (np. rynku mleka) pod warunkiem analogicznej klauzuli w bazowym rozporządzeniu Rady.

Po trzecie – analiza kontekstu i genezy reżimu praw do nasadzeń prowadzi do wniosku, że główną przesłanką ustanowienia tego systemu była wola ustawodawcy wspólnotowego ustabilizowania rynku wewnętrznego wyrobów winiarskich, a więc realizacja kardynalnych celów prawnotraktatowych, jakie przyświecają każdorazowo instrumentarium wspólnej organizacji rynku. Trudno zaakceptować podejście, które opiera się na założeniu, że cele te skuteczniej wdrożą w życie państwa członkowskie podejmując rozbieżne decyzje co do wygaśnięcia lub utrzymania mechanizmów ograniczania areалу upraw i produkcji rolnej.

W tym miejscu należy zauważyć, że powyższe uwagi znajdują również uzasadnienie w kontekście wszystkich instrumentów *stricte* rynkowych (np. destylacji kryzysowej) inkorporowanych do programów wsparcia określających plan wydatkowania środków z kopert narodowych wyszczególnionych w załączniku II do rozporządzenia. Posługując się na koniec skrajnym przykładem można zadać pytanie, czy podejście ustawodawcy wspólnotowego miałyby oznaczać, że państwa członkowskie teoretycznie dysponują kompetencjami decyzyjnymi w zakresie autonomicznego uruchamiania refundacji wywozowych do produktów eksportowanych do państw trzecich, wprowadzania interwencji na rynkach rolnych lub wydatkowania wsparcia publicznego na działania podejmowane przez operatorów rynku. Wydaje się, że innowacyjne i odważne podejście ustawodawcy wspólnotowego do rozwiązań systemowych w reformie rynku wina może niebawem wywołać kardynalne zmiany w formułowaniu katalogu zasad wspólnej organizacji rynków rolnych.

8. Przedkładając projekt rozporządzenia reformującego sektor wina, Komisja Europejska zaproponowała daleko idące uproszczenie reżimu etykietowania i znakowania wyrobów winiarskich. W trakcie prac technicznych nad pakietem legislacyjnym okazało się, że ujednolicając postanowienia prawa wspólnotowego w powyższym zakresie usunięto dotychczas obowiązującą klauzulę zezwalającą na stosowanie terminu „wino” w formie nazw złożonych do oznaczania wyrobów uzyskanych w drodze

fermentacji owoców innych niż winogrona²⁴. Ten prosty przepis gwarantował możliwość wprowadzania do obrotu produktów opatrzonych nazwą handlową „wino owocowe” (również w formule „wino jabłkowe”, „wino aroniowe”, „wino porzeczkowe” itd.). Co więcej, możliwość stosowania nazw złożonych zawierających termin „wino” funkcjonowała w ramach *acquis* jeszcze na mocy rozporządzeń Rady (EWG) nr 355/1979 (art. 45 ust. 2), nr 2392/1989 (art. 43 ust. 2) i ostatecznie przeniesiona została do rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999. Tym samym wyroby fermentowane z owoców innych niż winogrona wprowadzane były do swobodnego obrotu w ramach rynku wewnętrznego pod nazwą złożoną legalnie od blisko trzydziestu lat. Usunięcie powyższego upoważnienia oznaczałoby odebranie możliwości zbytu dla surowców wykorzystywanych w przemyśle alkoholowym, pogarszając sytuację sektora owoców, gdyż na przedsiębiorców spadłby obowiązek wypracowania nowego systemu nazewnictwa zgodnego z rozporządzeniem bazowym Rady.

Dzieje się tak z tego względu, że wyroby finalne (tj. wina owocowe), o których mowa, nie są objęte zakresem przepisów wspólnej organizacji rynku wina (tzn. nie mogą korzystać z instrumentarium wsparcia rynkowego). Brak specyficznego uregulowania kwestii nazewnictwa tych produktów w rozporządzeniu Rady w sprawie wspólnej organizacji wykluczałby możliwość stosowania do nich terminu „wino” w jakiegokolwiek formule, skutkiem czego byłoby trwałe związanie w prawie wspólnotowym tej nazwy jedynie z wyrobami spełniającymi wymogi poszczególnych kategorii w załączniku IV do nowego rozporządzenia. Wynikająca z takiego stanu prawnego sytuacja na rynku Wspólnoty oznaczałaby informację dla konsumenta europejskiego, że wyłącznie produkty gronowe kwalifikują się do korzystania z profitu wynikającego z oznaczenia terminem „wino”. Bez wątplenia poprawiłoby to sytuację w sektorze wina borykającym się z problemem nadwyżkowej produkcji, ale w głównej mierze kosztem sektora owoców dostarczanych tradycyjnie do przemysłu alkoholowego.

Grudniowe porozumienie polityczne w sprawie reformy ostatecznie rozwiązało problem „win owocowych”. Zgodnie z art. 19 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia, państwa członkowskie mogą zezwolić na wprowadzanie do obrotu produktów zawierających termin „wino” pod warunkiem, że termin ten będzie elementem nazwy złożonej składającej się także z nazwy owocu wykorzystanego w procesie fermentacji alkoholo-

²⁴ Zob. załącznik VII pkt C ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999.

wej lub innego terminu doprecyzowującego znaczenie nazwy produktu. Stosowane na mocy tego przepisu nazwy handlowe nie mogą wprowadzać konsumenta w błąd co do ewentualnego związku omawianych wyrobów z kategoriami produktów winiarskich wymienionymi w załączniku IV do rozporządzenia. Co ciekawe, gramatyczna wykładnia brzmienia nowego art. 19 ust. 2 (w szczególności jego drugi akapit) nie wyklucza stosowania terminu „wino” do produktów fermentowanych nie tylko z owoców, ale i z innych produktów rolnych np. ryżu.

Podążając za stanowiskiem ustawodawcy wspólnotowego (wyrażonym m.in. w punkcie 35 preambuły) warto przypomnieć, że regulacja opisu i prezentacji produktów objętych rozporządzeniem reformującym sektor wina może mieć znaczny wpływ na sytuację wyrobów w obiegu rynkowym, a wszelkie różnice w przepisach poszczególnych państw członkowskich w sprawie etykietowania produktów winiarskich mogą zakłócić sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Z tego założenia Rada wyprowadza wniosek, zgodnie z którym uzasadnione interesy producentów i konsumentów wymagają ochrony prawnej na szczeblu Wspólnoty. Jest znamienne, że w przypadku wyrobów winiarskich ochronę tę zapewnia się producentom w rozporządzeniu wydanym na podstawie przepisów traktatu dotyczących wspólnej organizacji rynku rolnego, a więc w oparciu o art. 37 ust. 2 TWE w procedurze konsultacji. W tym miejscu warto zauważyć, że prawna ochrona nazewnictwa handlowego napojów spirytusowych, również wytwarzanych z alkoholu pochodzenia rolniczego, zupełnie niedawno poddana została nowelizacji w ramach procedury współdecydowania na podstawie art. 95 TWE²⁵, co miało ogromny wpływ na proces wypracowywania kompromisu w odniesieniu do spornej kwestii definicji wódki.

9. Problematyka reformy rynku wina wbrew pozorom ma także istotne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa rośnie bowiem zainteresowanie rozwiniętymi rynkami kulinarnymi, w tym także rynkiem wina gronowego. Rynek zbytu w Polsce dla europejskich produktów winiarskich oszacować można na 30,5 mln konsumentów²⁶. Aktualnie poziom spożycia win gronowych

²⁵ Zob. rozporządzenie (WE) nr 110/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 stycznia 2008 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89, Dz. Urz., UE L 39, z 13 lutego 2008 r., s. 16.

²⁶ Źródło: dane GUS za 2007 r.

w Polsce jest kilkanaście razy mniejszy niż w państwach członkowskich będących największymi producentami wina²⁷. Warto także podkreślić dostrzegalne zjawisko transferu wzorców konsumpcyjnych do nowych państw członkowskich oraz wzrostu importu wina gronowego z państw Wspólnoty do Polski²⁸.

Uprawnione wydaje się stwierdzenie, że potencjał rynku konsumentckiego w Polsce i jego wartość dla poprawy trudnej sytuacji europejskiego sektora wina gronowego jest ogromny. Opierając się na doświadczeniach państw członkowskich posiadających rozwinięty rynek konsumpcji i kultury winiarskiej należy stwierdzić, że wykorzystanie tego potencjału w Polsce możliwe jest jedynie poprzez rozwój lokalnego, wiejskiego winiarstwa i agroturystyki winiarskiej, rozwój lokalnego krajobrazu winorośli poprzez trwałą i wieloletnią plantację winorośli na niewielkiej choćby powierzchni użytków rolnych wykorzystywanej do celów agroturystycznych, promocja kultury i rynku kulinarnego wyrobów winiarskich, rozwój niewielkiej grupy plantatorskiej i producenckiej ukierunkowanej na promocję i upowszechnianie wiedzy na temat praktyk enologicznych autoryzowanych na szczeblu prawa Wspólnotowego oraz przede wszystkim ukształtowanie lokalnych marek wina gronowego. Powstaje pytanie, czy nowe rozporządzenie w sprawie wspólnej organizacji rynku wina stwarza prawne podstawy dla realizacji wyżej wspomnianych wyzwań.

Najważniejszy w tym kontekście wydaje się przepis art. 85 rozporządzenia, zwalniający niektóre państwa członkowskie ze stosowania wspólnotowego zakazu nowych nasadzeń pod warunkiem, że w przypadku tych państw reżim praw do nasadzeń nie znajdował zastosowania do 31 grudnia 2007 r. (tzw. zasada *de minimis*). Za pomocą tak przyjętej konstrukcji prawnej ustawodawca wspólnotowy uchylił dotąd obowiązujący mechanizm oparty na poziomie produkcji wina²⁹, skutkiem czego obszary upraw winorośli w Polsce zostały trwale zwolnione z unijnego zakazu nowych nasadzeń, co stanowi pozytywny krok w kierunku rozwoju lokalnego winiarstwa w Polsce. Przyszła produkcja wina w niektórych regionach upraw w Polsce, mimo swojego niewielkiego w skali wspólnotowej wymiaru, może mieć istotne znaczenie dla dywersyfikacji działalności rolni-

²⁷ Dla przykładu w Portugalii sięga on 46,5 l/osobę rocznie, a w Polsce niespełna 1,9 l/osobę rocznie.

²⁸ W 2005 r. wartość importu wina gronowego do Polski w ramach rynku wewnętrznego wyniosła 85 mln euro.

²⁹ Zob. art. 21 rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999, który ustanawiał próg 25 tys. hl średniej produkcji wina w pięcioletnim okresie.

czej i aktywizacji niektórych obszarów wiejskich. Lokalna i innowacyjna uprawa winorośli w Polsce nie ma bezpośrednich powiązań z sytuacją na ogólnoeuropejskim rynku wina i nie wymaga jakichkolwiek regulacji o *stricte* rynkowym charakterze. Poczyniony krok ustawodawcy wspólnotowego w kierunku otwarcia lokalnego rynku upraw winorośli jest zatem dobrym sygnałem dla potencjalnych plantatorów.

Na uwagę zasługuje również zwolnienie państw członkowskich, w których produkcja wina nie przekracza poziomu 50 tys. hl rocznie, z obowiązku dokonania klasyfikacji odmian dozwolonych do uprawy na terytorium kraju (art. 18 rozporządzenia). Jest to znaczące obniżenie barier administracyjnych dla producentów i odciążenie organów administracji publicznej. W przypadku wykreślenia danej odmiany z listy sklasyfikowanych gatunków, plantator winorośli ma obowiązek wykarczowania odpowiedniego areалу uprawy w terminie 15 lat od dokonania zmiany w rejestrze. W związku z tym brak obowiązku wdrażania tych elementów systemu wspólnej organizacji rynku wina do polskiego porządku prawnego stanowi kolejny, pozytywny sygnał dla stabilnego wzrostu niewielkich obszarów uprawy w Polsce w długiej perspektywie czasowej.

10. Mimo sektorowego wycinka, jakim w strukturze wspólnotowego prawa rolnego jest prawna regulacja wspólnej organizacji rynku wina, uzgodniony w grudniu 2007 r. pakiet instrumentów prawnych reformujących ten sektor zasługuje na miano innowacyjnego zestawu działań traktującego wizję rozwoju tego kierunku działalności rolniczej w sposób kompleksowy. Można wręcz dojść do wniosku, że dążąc do poprawy sytuacji w sektorze ustawodawca wspólnotowy skorzystał z wszystkich przysługujących mu możliwości wybierając z rolnego *acquis* najskuteczniejsze i najbardziej innowacyjne mechanizmy realizacji celów polityki rolnej na rynku Wspólnoty.

Obok wprowadzenia podwójnego tytułu prawnego do uzyskania uprawnień do płatności jednolitej, reforma rynku wina zawiera pierwsze konkretne rozwiązania prawne dotyczące problematyki zarządzania ryzykiem i na wypadek sytuacji kryzysowych w rolnictwie. Dostarcza przy tym kilku ważnych wskazówek co do ewentualnych możliwości udzielania horyzontalnego wsparcia z budżetu Unii Europejskiej na rzecz ubezpieczeń w rolnictwie, czy też zakładania i funkcjonowania funduszy wzajemnego inwestowania. Na siatkę nowych instrumentów prawnych nakładają się dodatkowo nietypowe rozwiązania systemowe łączące podejście

charakterystyczne dla drugiego filaru wspólnej polityki rolnej z dotychczasowymi doświadczeniami wynikającymi ze stosowania mechanizmów sterowania rynkiem rolnym.

W tym nowoczesnym ujęciu organizacji rynku rolnego dostrzegalne są jednak elementy, co do których wskazane byłoby podjęcie dalszych rozważań w literaturze. Chodzi tutaj w szczególności o zbyt mocne, jak się wydaje, akcentowanie przez ustawodawcę wspólnotowego zasady subsydiarności i o wzrost roli państw członkowskich w procesie podejmowania decyzji dotyczących uruchamiania instrumentów rynkowych. Wątpliwości co do skali dokonanego transferu kompetencji decyzyjnych na szczebel państwa członkowskiego rodzi zwłaszcza kwestia możliwości autonomicznego przedłużenia reżimu ograniczania produkcji rolnej w postaci zakazu nowych nasadzeń w obrębie danego państwa członkowskiego. Utrwalenie takich tendencji w *acquis* mogłoby wywrzeć negatywny wpływ na integralność rynku wewnętrznego i jednolity charakter instrumentarium polityki rolnej, ponownie wywołując dyskusję nie tyle o renowacji tej polityki, co na temat minimalnego udziału Wspólnoty w realizacji określonych w traktacie celów. Każde z tych dwóch ujęć dyskusji może okazać się niebezpieczne dla stabilizacji sytuacji w sektorze rolnym w nowych państwach członkowskich.

Na tym właśnie polegają uniwersalia reformy rynku wina, która będąc przedpołem dla przeglądu i oceny funkcjonowania polityki rolnej przekłada zawilść sytuacji sektorowej na horyzontalne zagadnienia dotyczące dalszych etapów uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego. Z punktu widzenia przyszłości ewentualnego polskiego, lokalnego winiarstwa, można ubolewać, że brak jest w reformie działań integracyjnych gwarantujących spójność całości rynku wewnętrznego i dążących do zrównoważonego rozwoju winiarstwa we wszystkich strefach uprawy.

Wydaje się, że promocja zrównoważonego winiarstwa i kultury spożycia wina gronowego powinna być właśnie nasiloną w nowych państwach członkowskich. Tylko w ten sposób można rozwinąć rynek konsumencki wina gronowego w Polsce w oparciu o oczekiwane społecznie standardy wspólnotowe. Przy czym promocję należy rozumieć w ten sposób, że zagwarantowane są prawne warunki rozwoju lokalnego winiarstwa od strony plantatorskiej, od strony rozwoju obszarów wiejskich oraz z agroturystycznego spojrzenia na sektor. Mimo pewnych uchybień w postaci braku alokacji środków finansowych poprzez instrumentarium Wspólnoty do polskiego sektora szczególnie, ważne jest uchylenie jakichkolwiek ograniczeń natury administracyjno-prawnej w rozwoju niewielkiego

arealu upraw. Ten aspekt reformy rynku wina niewątpliwie odczytywać trzeba jako drugi ważny krok (po rozszerzeniu strefy A upraw winorośli na obszar naszego kraju)³⁰ w procesie tworzenia fundamentalnych podstaw funkcjonowania rynku wina w Polsce.

REFORM OF THE EUROPEAN WINE SECTOR

Summary

Difficult situation in the sector of the European wine products led the Community legislator to undertake a thorough examination of the legal mechanisms recently used in the process of administering the wine market. Increasing pressure from the new world wines together with growing surpluses and falling competitiveness of the EU wine production required a rapid response from the agricultural acquis.

Thus, the aim of the paper is to analyse the main concept of the proposed legal framework in the light of the ongoing discussion at the EU level on matters related to crisis and risk management tools, climate change mitigation and, above all, to the future of the entire first pillar together with its relation towards the single payment scheme.

The main findings of the considerations carried out in the paper bring several answers to what the possible future of the agricultural acquis might be. One should take particular account of the expected growing use of the subsidiarity principle which allows the Member States to take over main responsibilities for managing the situation in the sector together with the application of sector specific instruments. In addition to this, the reform empowers the Member States to decide on such sensitive issues like the prolongation of the planting right regime or allocation of funds among the farmers by way of payment entitlements distribution.

Finally, the reform opens the door for the possible development of vine plantings in certain Member States where the level of wine production remains relatively low and persists to maintain regional, or even local character

LA RIFORMA DELL'ORGANIZZAZIONE COMUNE DI MERCATO DEL VINO

Riassunto

La difficile situazione del settore vitivinivolo comunitario ha comportato la sottomissione del finora vigente strumentario giuridico dell'organizzazione comune di mercato ad un'attenta valutazione e revisione. Infatti, la crescente pressione esterna proveniente da parte dei vini del Nuovo Mondo, nonché le sempre crescenti eccedenze produttive comuni-

³⁰ Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 2165/2005 z 20 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999, Dz. Urz. UE, L 345, z 28 grudnia 2005 r., s. 1.

tarie e il calo della competitività della produzione comunitaria hanno reso necessario un intervento del legislatore comunitario. L'importanza delle misure giuridiche previste nella bozza dell'accordo politico supera l'ambito della riforma del mercato del vino ma rappresenta un grande contributo nel dibattito sul futuro modello della Politica Agricola Comune.

Perciò lo scopo dell'articolo è l'analisi dei principi che stanno alla base delle soluzioni proposte nella riforma e ciò alla luce della discussione che si svolge a livello comunitario sul concetto di gestione del rischio e delle crisi in agricoltura, sulla prevenzione dei cambiamenti climatici e, soprattutto, sul futuro dell'intero strumentario del primo pilastro della Pac, tra cui anche il sistema dei pagamenti diretti.

Le considerazioni svolte conducono a conclusioni riguardanti il potenziale modello del diritto agrario comunitario. Particolare attenzione va data al possibile aumento del ricorso da parte del legislatore comunitario al principio di sussidiarietà inclusa la possibilità di decidere sull'applicazione degli strumenti di mercato. Inoltre, la riforma rafforza la posizione dei Paesi Membri relativamente alla possibilità di decidere sulla proroga del regime di diritto all'impianto o sull'allocazione dei fondi finanziari in favore degli agricoltori attraverso la distribuzione dei titoli all'aiuto.

Infine, la riforma apre le porte allo sviluppo delle coltivazioni vitivinicole nei Paesi Membri in cui il livello di produzione del vino è relativamente basso, poco significativo e principalmente di carattere regionale o addirittura locale.

IZABELA LIPIŃSKA

Nowe przepisy w zakresie organizacji wspólnotowego rynku rolnego

1. Wspólna organizacja rynków rolnych (Common Market Organization) jest bardzo złożona. Oddziałuje nań wiele aktów prawnych, z których nie wszystkie są przejrzyste i czytelne dla ich adresatów (tj. rolników, organów administracji oraz zakładów przemysłowych związanych z produkcją bądź przetwórstwem rolnym). W jej ramach zostało wydzielonych 21 niezależnych branżowych organizacji rynkowych. Każda z nich posiada tzw. regulację bazową w postaci rozporządzeń Rady oraz najczęściej bogaty zbiór aktów wykonawczych. Żaden z funkcjonujących rynków nie działa w oparciu o pierwotny akt prawny ustanawiający jego prawną organizację.

Na przestrzeni wielu lat funkcjonowania wspólnego rynku zakres *acquis communautaire* ulegał poszerzaniu. Wśród wydanych aktów prawnych są takie, które utraciły aktualność lub rację bytu z powodu postępu technicznego i technologicznego oraz ewolucji polityki prowadzonej przez Wspólnotę. Na ich modyfikację wpływ miały również zmiany w zakresie stosowania ogólnych postanowień traktatowych czy zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych. Niektóre ze zdezaktualizowanych aktów zostały już formalnie uchylone, nadal jednak pozostają w mocy te, które nie mają żadnego lub tylko niewielkie zastosowanie praktyczne¹. W ostatnich latach organy administracyjne zwracają również dużą uwagę na jakość stanowionego prawa, co zostało między innymi wyrażone w Strategii lizbońskiej².

¹ Szerzej zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego*, COM(2005) 535, wersja ostateczna z 25 października 2005 r., s. 2.

² Píše na ten temat S. Balcerak, *Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego”, 2007, nr 2, s. 153 i n.

W wielu przypadkach legislacja prawnorodna nie jest spójna, co utrudnia jej interpretację. Stosowania prawa nie ułatwia ponadto obszerna liczba aktów prawnych, które oddziałują na poszczególne sfery rolnictwa. Ponadto regulacje w ramach wydzielonych rynków rolnych są bardzo rozbudowane, choć instytucjonalnie do siebie podobne. Większość rozporządzeń podstawowych ma identyczną strukturę, przewidują one zbliżone do siebie instrumenty prawno-ekonomiczne. Przykładem mogą być chociażby zasady dotyczące handlu z krajami trzecimi oraz niektóre przepisy związane z organizacją rynku wewnętrznego³. Dlatego Rada przedstawiła w 2006 r. projekt rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych (*single CMO*), które miało zastąpić do tej pory funkcjonujących 21 branżowych organizacji rynkowych. Podstawowym celem projektu było dokonanie przeglądu istniejących rozporządzeń dotyczących sektorowych organizacji rynku. Ponadto miało ono doprowadzić do połączenia ich w jedno ogólne rozporządzenie w celu zrationalizowania i uproszczenia ram prawnych przy założeniu, że nie ulegną zmianie założenia wspólnej polityki⁴.

Efektom prac legislacyjnych było uchwalenie 22 października 2007 r. rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”)⁵. Z założenia ustawodawcy, jeden akt prawny o charakterze kompleksowym reguluje tradycyjne obszary polityki rynkowej, takie jak interwencje, prywatne przechowywanie, przywózowe kontyngenty taryfowe, refundacje wywozowe, środki ochronne, przepisy dotyczące pomocy państwa i konkurencji, podawanie do wiadomości danych oraz sprawozdawczość. Rozporządzenie to jest syntezą obowiązujących do tej pory aktów regulujących wspólne organizacje rynku. Powinno być ono stosowane w odniesieniu do wszystkich produktów rolnych objętych obecnie jedną wspólną organizacją rynku.

Przedmiotem niniejszych rozważań jest określenie kształtu wspólnej organizacji rynków rolnych w świetle rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 oraz dokonanie oceny nowej regulacji prawnej z punktu widzenia uproszczenia prawa wspólnotowego. W szczególności chodzi o podjęcie próby zdefi-

³ Tak np. *Simplifying the Common Agricultural Policy: Commission proposes to replace 21 Common Market Organizations with a single CMO*, IP/06/1824 z 18 grudnia 2006 r., www.europa.eu.int.

⁴ Zob. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych, dok. COM(2006) 822, wersja ostateczna z 18 grudnia 2006 r., sygn. SG Rady UE 16715/06.

⁵ Dz. Urz., L 299, z 16 listopada 2007 r., s. 1.

niowania „jednolitego rynku” oraz o wskazanie instrumentarium prawnego występującego na tym rynku. Pojawia się też pytanie, czy zmiana „wizerunku” wspólnego rynku, jego przemodelowanie, wpłynie na jego funkcjonowanie, oraz czy analizowany akt prawny będzie aktem trwałym, jak zakłada ustawodawca? Są to istotne kwestie, gdyż przewiduje się na wielu rynkach rolnych tzw. przeglądy ich założeń i przede wszystkim instrumentów⁶.

Artykuł został podzielony na trzy części. Pierwsza z nich dotyczy zakresu przedmiotowego i czasowego regulacji o jednolitej wspólnej organizacji rynku, druga przedstawia układ nowego aktu prawnego wraz ze wskazaniem instrumentarium prawnego, a ostatnia jest próbą oceny ujednoczenia prawodawstwa w zakresie wspólnotowej regulacji rynkowej.

2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w istotny sposób zmienia całą infrastrukturę prawno-organizacyjną istniejących branżowych rynków rolnych, których ramy prawne zostały określone w art. 34 Traktatu. Przystaje zatem istnieć niezależna struktura pojedynczych rynków na rzecz nowego tworu, tzw. jednolitej wspólnej organizacji rynku. Jej legalna definicja nie została jednak sprecyzowana, podobnie jak pojęcie wspólnej organizacji rynków rolnych⁷. Jednolita organizacja obejmuje zatem niemalże całe spektrum dotychczas istniejących jednostek produktów lub grup produktów, dla których ustawodawca w różnym czasie funkcjonowania WPR ustanawiał zasady kształtowania podaży czy wspierania dochodów rolniczych.

Omawiane rozporządzenie na podstawie art. 201 ust. 1 uchyla 48 stosowanych dotychczas aktów prawnych, które w sposób bezpośredni lub pośredni wpływały na kształtowanie wspólnotowej przestrzeni rynkowej. Miały one charakter zarówno aktów bazowych⁸, jak tylko „pomocniczych”, wprowadzających np. normy jakościowe i handlowe, skale klasyfikacji mięs czy monito-

⁶ Zob. Komunikat Komisji w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, dok. COM (2005) 509, wersja ostateczna z 19 października 2005 r.

⁷ Zob. B. Kozłowska: *Podstawowe organizacje rynków rolnych w ramach wspólnej polityki rolnej*, w: *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, red. A. Jurcewicz, Warszawa 2004, s. 103 i n.

⁸ Np. rozporządzenie Rady (WE) nr 1673/2000 z 27 lipca 2000 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków lnu i konopi uprawianych na włókno (Dz. Urz., L 193, z 29 lipca 2000 r., s. 16); rozporządzenie Rady (WE) nr 1786/2003 z 29 września 2003 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku suszu paszowego (Dz. Urz., L 270, z 21 października 2003 r., s. 114); rozporządzenie Rady (WE) nr 1255/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. Urz., L 160, z 26 czerwca 1999 r., s. 48).

ringu obrotu⁹. W ich miejsce ustanawia na mocy art. 1 wspólną organizację rynku produktów następujących sektorów: zbóż, ryżu, cukru, suszu paszowego, nasion, chmielu, oliwek stołowych i oliwy z oliwek, lnu i konopi, owoców i warzyw, przetworów owocowych i warzywnych, bananów, wina, żywych roślin i produktów kwaciarstwa, surowca tytoniowego, wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny, mięsa baraniego i koziego, jaj, mięsa drobiowego i innych produktów wymienionych części XXI załącznika I¹⁰.

Z założenia ustawodawcy, zasady jednolitej organizacji rynku należy zasadniczo stosować od 1 stycznia 2008 r. Termin ten jednak nie pokrywa się w wielu przypadkach z początkiem roku marketingowego i dlatego, aby nie doprowadzić do zakłóceń na rynku w ramach niektórych sektorów, jego przepisy będą stosowane wraz z początkiem kampanii 2008/2009. Odnosi się to do takich produktów, jak: zboża, ryż, cukier, susz paszowy, nasiona, oliwa z oliwek, oliwek stołowych, len i konopie, banany, mleko i przetwory mleczne oraz jedwabniki. Przykładowo – nowy porządek prawny na rynku cukru będzie obowiązywał od 1 października br., na rynku ryżu – od 1 września, a mleka oraz jedwabników – od 1 kwietnia 2008 r. Rozporządzenie określa ponadto w art. 204 ust. 3 i 4 końcowy termin obowiązywania przepisów dotyczących kwot mlecznych i kwot cukru, które są stosowane odpowiednio do 31 marca 2015 r. oraz do końca kampanii 2014/2015.

Mimo że w art. 1 ust. 1 został uwzględniony rynek wina, owoców i warzyw oraz przetworów owocowych i warzywnych, to w ich przypadku stosuje się tylko art. 195 omawianego rozporządzenia w zakresie tzw. procedury komitologii¹¹. Zarówno założenia funkcjonowania tych rynków, jak i oddziałujące na niego podstawowe instrumenty są lub były poddawane reformie, dlatego zostaną one włączone do jednolitej regulacji rynkowej dopiero po wdrożeniu stosownych modyfikacji. Ponadto, od chwili złożenia przez Komii

⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1906/90 z 26 czerwca 1990 r. w sprawie niektórych norm handlowych w odniesieniu do drobiu (Dz. Urz., L 173, z 6 lipca 1990 r., s. 1); rozporządzenie Rady (EWG) nr 386/90 z 12 lutego 1990 r. w sprawie monitorowania wywozu produktów rolnych otrzymujących refundacje lub inne kwoty (Dz. Urz., L 42, z 16 lutego 1990 r., s. 6); rozporządzenie Rady (EWG) nr 1898/87 z 2 lipca 1987 r. w sprawie ochrony oznaczeń stosowanych w obrocie mlekiem i przetworami mlecznymi (Dz. Urz., L 182, z 3 lipca 1987 r., s. 36).

¹⁰ Do innych produktów należą m.in. konie, bydło, trzoda chlewna, mięso z osłów, mięso z mułów, jaja ptasie inne niż drobiu, nasienie bydłce, produkty z ryb lub skorupiaków, orzechy kokosowe, wanilia, inulina, osad winny z drożdży. Łącznie, we wskazanym załączniku wymieniono 96 pozycji o podstawowym kodzie CN ex.

¹¹ Pisze na ten temat S. Balcerak, op. cit., s. 163; zob. też decyzję Rady nr 468/1999 z 28 czerwca 1999 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz. Urz., L 184, z 17 lipca 1999 r., s. 23).

sję wniosku w sprawie przyjęcia omawianego rozporządzenia w grudniu 2006 r., Rada wprowadziła wiele znaczących zmian także na innych rynkach rolnych, wśród których należy wymienić rynek cukru, nasion, wołowiny, mleka i przetworów mlecznych. Nie zostały one jednak objęte rozporządzeniem Rady (WE) nr 1234/2007. Konieczność ich wdrożenia została wyrażona dopiero we wniosku Komisji z 21 grudnia 2007 r.¹²

Omawiany akt prawny, który „stopniowo” wchodzi w życie, nie obejmuje jeszcze swym zakresem wszystkich istniejących do tej pory rozbudowanych branżowych organizacji poszczególnych rynków. Taki fakt implikuje konieczność wprowadzania już w krótkim czasie zmian do rozporządzenia, co *de facto* było w zamyśle ustawodawcy¹³. Wyrazem tego może być przedstawiona w ostatnich dniach grudnia propozycja jego modyfikacji.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 obejmuje swym zakresem wszystkie istniejące do tej pory niezależne organizacje rynkowe, jednakże jego obecny zakres przedmioty jest szerszy. Dotyczy ono także kilku innych produktów rolnych, takich jak jedwabniki, alkohol etylowy pochodzenia rolniczego i produkty pszczelarskie, niepodlegających dotychczas pełnej wspólnej organizacji rynku, a były regulowane za pomocą zestawu szczegółowych przepisów z zakresu rolnictwa, które jednak nie nadawały im statusu pełnoprawnej wspólnej organizacji rynku (art. 1 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007). Ich włączenie ma charakter techniczny i ma służyć uzupełnianiu oraz uspoźnianiu informacji rynkowych przekazywanych do Komisji¹⁴.

3. Wśród uproszczeń przewidzianych przez Komisję w zakresie prawodawstwa rolnego wyodrębnia się dwa: uproszczenie techniczne i polityczne. Pierwsze z nich zakłada niezmienną politykę rynkową, a jedynie przegląd ram prawnych, procedur administracyjnych oraz mechanizmów zarządzania, co ma doprowadzić do usprawnienia, zwiększenia opłacalności i osiągnięcia bieżących celów politycznych w bardziej skuteczny sposób, nie zmieniając przy tym polityk leżących u ich podstaw¹⁵. Drugie z uproszczeń (polityczne)

¹² Szerzej zob. wniosek Komisji w sprawie rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych („Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”), COM(2007) 854, wersja ostateczna z 21 grudnia 2007 r., s. 1.

¹³ Zob. pkt 8 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007.

¹⁴ Zob. art. 184 ust. 2 oraz 189 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007.

¹⁵ Szerzej zob. komunikat Komisji w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, dok. COM (2005) 509, wersja ostateczna z 19 października 2005 r.

polega na udoskonaleniu wsparcia na rzecz rolnictwa, które docelowo ma być oparte na skutkach, które wywrze uproszczenie techniczne. Realizacja obu rozciągnięta jest w czasie, a ich skutki są dalekosiężne, choć niekoniecznie muszą one prowadzić do modyfikacji prawa rolnego w porządnym przez jego uczestników kierunku¹⁶.

Celem uproszczenia technicznego jest zatem „oczyszczenie” WPR z nadmiernej biurokracji poprzez wprowadzenie zrozumiałych, czytelnych i co podkreśla Komisja mniej uciążliwych przepisów¹⁷. Zgodnie z założeniem ustawodawcy, wyeliminowane mają zostać stosowane dotychczas skomplikowane rozwiązania prawne¹⁸. Natomiast istniejące instrumenty prawne są dalej stosowane, chyba że uległy one dezaktualizacji, stały się zbędne lub – z uwagi na swój charakter – nie podlegają kompetencji Rady. Stworzenie jednej wspólnej organizacji nie może ponadto prowadzić do rozszerzenia obecnego zakresu wspólnych organizacji rynku, a co za tym idzie – nie powinny być wprowadzane nowe instrumenty czy rozwiązania prawne. Można to zinterpretować w ten sposób, że istniejące do tej pory niezależne organizacje rynkowe zostały połączone w jedną, przy dokonaniu rozdziału, segregacji i uporządkowania ich środków, czego efektem jest układ poszczególnych przepisów prawnych, które zostały ujęte w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007.

Rozporządzenie podzielone jest na sześć części, których treść została uzupełniona dwudziestu dwoma załącznikami. Pierwsza część aktu obejmuje przepisy wstępne, które precyzują jego zakres przedmiotowy, podstawowe definicje oraz czas jego obowiązywania w odniesieniu do poszczególnych produktów rolnych. W zakresie podstawowych definicji i zasięgu przedmiotowego ustawodawca powtarza w załączniku pełne spektrum uchylanych regulacji bazowych. Wyjątkiem w tej materii – o czym już wspomniano – jest włączenie do wspólnej organizacji alkoholu etylowego, produktów pszczelarskich oraz jedwabników.

Druga część omawianego aktu reguluje zagadnienia rynku wewnętrznego. W jego pierwszym tytule zostały zawarte wszystkie zasady dotyczące interwencji rynkowej, na którą składa się odpowiednio interwencja publiczna i prywatne przechowywanie. Jak wynika z pkt 10 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007: „[...] został opracowany zróżnicowany system wsparcia cenowego dla poszczególnych sektorów, wprowadzając jednocześnie

¹⁶ Zob. S. Balcerak, op. cit., s. 158

¹⁷ Zob. Komunikat Komisji w sprawie... op. cit.

¹⁸ Pisze na ten temat D. Gaboriau Sorin, *Organisation de la production et des Marchés*, „Revue de Droit Rural” 2007, nr 358, s. 43-46.

systemy wsparcia bezpośredniego przy uwzględnieniu, z jednej strony, różnych potrzeb każdego z tych sektorów oraz, z drugiej strony, ich współzależności”. Ma on na celu zapewnienie stabilizacji rynków oraz odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej. Środki te przyjmują formę interwencji publicznej lub dopłat do prywatnego przechowywania produktów sektora zbóż, ryżu, cukru, oliwy z oliwek i oliwek stołowych, wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny oraz mięsa baraniego i koziego.

Z uwagi na założenia omawianego rozporządzenia, utrzymane zostają wszystkie dotychczas stosowane środki wsparcia cenowego przewidziane w instrumentach opracowanych w przeszłości, i to bez dokonywania żadnych istotnych zmian w porównaniu z dotychczasową sytuacją prawną. Niemniej ustawodawca zwraca szczególną uwagę na to, że konieczne jest utrzymanie niezależnych strategii rynkowych w każdym z istniejących sektorów. Z tego względu wyraźnie rozgranicza stosowanie dwóch kategorii cen: referencyjnej (w przypadku zbóż, ryżu niełuskanego, cukru surowego i białego, tuszy bydła dorosłego, masła, odtłuszczonego mleka w proszku, tuszy wieprzowych) oraz interwencyjnej (dla cukru, wołowiny i cielęciny, masła oraz wieprzowiny)¹⁹.

Istotnym novum w omawianym zakresie jest rozciągnięcie możliwości zmiany wysokości cen w stosunku na wszystkie sektory objęte rozporządzeniem. Do tej pory taka opcja wynikała tylko ze we wspólnej organizacji rynku zbóż, wołowiny i cielęciny oraz mleka i przetworów mlecznych w odniesieniu do ceny docelowej. W ich przypadku Rada, działając zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 37 ust. 2 Traktatu, mogła swobodnie zmieniać jej wysokość²⁰.

Nadal na rynkach, na których była dotychczas przewidziana możliwość otwierania interwencji publicznej w określonych przedziałach czasu, tj. w przypadku zbóż, ryżu, masła i odtłuszczonego mleka w proszku, system ten został utrzymany (art. 11 i 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007). Natomiast w sektorze wołowiny i cielęciny oraz masła możliwość interwencji publicznej została uzależniona od wysokości cen rynkowych w danym okresie (art. 14 i 15 omawianego rozporządzenia). W odniesieniu do pozostałych sektorów (zbóż, ryżu i cukru) zostały przez ustawodawcę utrzymane ograniczenia ilościowe, które nie mogą zostać przekroczone podczas zakupu w ramach interwencji publicznej. Niezmienione zostało również upoważnienie Komisji do wstrzy-

¹⁹ W przypadku sektora zbóż, ryżu i mleka w proszku cena interwencyjna jest równa cenie referencyjnej.

²⁰ Zob. np. art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1255/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. Urz., L 160, z 26 czerwca 1999 r., s. 48).

mania normalnego zakupu po osiągnięciu określonej ilości lub do zastąpienia go zakupem w ramach procedury przetargowej w przypadku masła i odtłuszczonego mleka w proszku. Jednakże wszystkie produkty zakupione w ramach interwencji publicznej mają zapewniony zbytny na warunkach określonych w rozporządzeniu (art. 25 i 26 rozporządzenia). Jak się wydaje, w celu usprawnienia zagospodarowywania zapasów interwencyjnych, ustawodawca włączył do wspólnej organizacji rozwiązania prawne w zakresie udostępniania ich zasobów osobom najbardziej potrzebującym. Dotychczas dystrybucja żywności, dokonywana przez organizacje charytatywne była uregulowana rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3730/87²¹.

W ramach prywatnego przechowywania produktów rolnych, jako instrumentu mającego na celu zapewnianie równowagi na rynku mleka, nadal są utrzymane tzw. dopłaty obowiązkowe w odniesieniu do niektórych produktów z masła i produktów serowych. Ponadto, na podstawie art. 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, Komisja została upoważniona do podejmowania decyzji w sprawie przyznawania tzw. dopłat fakultatywnych. Są one przewidziane dla niektórych produktów serowych, cukru białego, niektórych rodzajów oliwy z oliwek, niektórych produktów z wołowiny i cielęciny, odtłuszczonego mleka w proszku, wieprzowiny oraz mięsa baraniego i koziego (art. 31-38 rozporządzenia Rady).

Kolejne poszerzenie wspólnej organizacji przewidziane zostało w ramach tzw. specjalnych środków interwencyjnych wśród, których należy rozróżnić nadzwyczajne środki wspierania rynku oraz zwykłe – w sektorach zbóż, ryżu i cukru. Pierwsze z nich dotyczą ograniczenia swobodnego obrotu produktów w sektorze wołowiny, cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny, mięsa baraniego i koziego, jaj oraz drobiu. Wynika ono z zastosowania środków mających na celu zwalczanie rozprzestrzeniania się chorób zwierząt, które potencjalnie mogą powodować trudności na rynku niektórych produktów i prowadzić do zagrożenia zdrowia konsumentów lub zwierząt. Tego rodzaju nadzwyczajne środki wspierania rynku mogą być przyjmowane przez Komisję na mocy art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007. Jeżeli chodzi o pozostałe, to zostały one przeniesione z regulacji sektorowych tychże rynków rolnych²².

²¹ Tak rozporządzenie Rady (EWG) nr 3730/87 z 10 grudnia 1987 r. ustanawiające ogólne zasady dostaw żywności z zapasów interwencyjnych do wyznaczonych organizacji celem rozdysponowania jej pomiędzy osoby najbardziej poszkodowane we Wspólnocie (Dz. Urz., L 352, z 15 grudnia 1987 r., s. 1, wraz z późn. zm.).

²² Zob. art. 47 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w przypadku zbóż, art. 48 – w przypadku ryżu, art. 53 – w zakresie funkcjonowania organizacji sektora cukru.

Bardzo ważnym instrumentem prawno-ekonomicznym oddziałującym na niektóre sektory rolne jest ograniczanie produkcji w postaci kwot produkcyjnych. Zgodnie z art. 55 omawianego rozporządzenia, system kwot ma zastosowanie w przypadku mleka i jego przetworów, cukru, izoglukozy oraz syropu inulinowego. W przypadku tych sektorów, ustawodawca włączył odpowiednie regulacje rynkowe do niniejszego rozporządzenia bez dokonywania istotnych zmian w systemach i sposobie ich funkcjonowania. Jedynie w ramach przepisów proceduralnych Komisja uzyskała, na mocy art. 85 rozporządzenia, upoważnienie do zarządzania nimi.

Kolejnym aspektem, który został objęty omawianym rozporządzeniem, jest tzw. system pomocy, na który składa się pomoc z tytułu przetwórstwa, refundacja produkcyjna, dopłaty w sektorze mleka i przetworów mlecznych, dopłaty w sektorze oliwek stołowych i oliwy z oliwek, wspólnotowy fundusz tytoniowy, pomoc w sektorze jedwabników oraz szczególne przepisy dla sektora pszczelarskiego. Zarówno założenia tego systemu, jak i rozwiązania są przeniesione z poszczególnych regulacji branżowych²³.

W ramach przepisów regulujących wprowadzanie do obrotu i produkcję poszczególnych produktów rolnych, ustawodawca włączył do omawianego rozporządzenia, w drodze technicznych uproszczeń, obowiązujące do tej pory normy handlowe i jakościowe. Dotyczą one takich produktów, jak: oliwki stołowe, oliwa z oliwek, banany, tłuszcze, mleko i jego przetwory, rośliny żywe, jaja, drób i chmiel. Ich stosowanie ma przyczynić się do poprawy warunków ekonomicznych w zakresie produkcji, obrotu oraz polepszenia ich jakości. Wprowadzone normy handlowe czy certyfikaty (jak w przypadku chmielu) odnoszą się w szczególności do jakości, podziału na klasy, wagi, rozmiaru, opakowania, sposobu pakowania, przechowywania, transportu, prezentacji, kraju pochodzenia i oznakowania.

Wiele uwagi ustawodawca poświęca organizacjom producentów oraz międzybranżowym i organizacjom podmiotów gospodarczych, które oddziałują na wspólnotowy rynek rolny. Przykładowo, w sektorze chmielu, oliwek stołowych i oliwy z oliwek, tytoniu oraz jedwabników ich działalność w pewnym zakresie prowadzi do stabilizacji rynków tych produktów oraz poprawy i gwarantowania ich jakości poprzez wspólnie podejmowane działania. Przepisy regulujące ich system opierały się do tej pory na organizacjach uznanych przez państwa członkowskie lub – na określonych warunkach – przez Komisję, zgodnie z przyjmowanymi przez nią zasadami (art. 122 i n. rozporządzenia Rady 1234/2007). Niemniej system ten został utrzymany i zharmonizowany.

²³ Tak pkt 48 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007.

W trzeciej części rozporządzenia Rady o jednolitej organizacji zostały zawarte przepisy dotyczące handlu z państwami trzecimi w odniesieniu do wszystkich jego sektorów. Obejmują one zasady przywozu i wywozu produktów rolnych, które w ramach branżowych regulacji podlegały obowiązkowym systemom pozwoleń lub systemom, a w odniesieniu do których Komisja posiadała uprawnienia do wprowadzenia specjalnych wymogów w ich zakresie. Również i w tym przypadku Komisja, na podstawie art. 134 oraz art. 148 rozporządzenia, ma przyznane uprawnienia do podejmowania niezbędnych kroków w ramach zarządzania handlem z krajami trzecimi.

W zakresie importu produktów rolnych na teren Wspólnoty rozporządzenie reguluje zagadnienia związane z nakładaniem należności celnych i opłat przywozowych, zarządzania kontyngentami przywozowymi oraz określa szczególne zasady dotyczące przywozu w sektorach zbóż i ryżu, preferencyjnego przywozu cukru trzcinowego do rafinacji. Ponadto ustawodawca jednoznacznie kształtuje przepisy dotyczące kontroli importu na teren Wspólnoty konopi uprawianych na włókno, jak i nasion przeznaczanych do innych celów niż siew oraz wprowadza politykę jakości w sektorze chmielu. Z kolei zasady eksportu obejmują kwestie uzyskania pozwolenia na wywóz, otrzymania refundacji wywozowych, zarządzania kontyngentami wywozowymi w sektorze mleka i przetworów mlecznych oraz szczególne regulacje przywozowe w państwach trzecich. Rozporządzenie utrzymuje również warunki stosowania środków ochronnych oraz procedury czynnego i biernego uszlachetniania, przyznając Komisji, na mocy art. 160 i 174 rozporządzenia, w przypadku wystąpienia zakłóceń na rynku lub zagrożenia ich wystąpienia możliwość natychmiastowego podejmowania tychże procedur.

Czwarta grupa przepisów kształtuje między innymi warunki praktyk monopolistycznych, pomocy krajowej oraz konkurencji, której reguły zgodnie z art. 36 Traktatu mają zastosowanie do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi jedynie w zakresie ustalonym przez Radę w ramach postanowień art. 37 ust. 2 i 3 i tylko zgodnie z procedurą w nich przewidzianą. Zagadnienia te, które pierwotnie zostały określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1184/2006 z 24 lipca 2006 r. dotyczącym stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi²⁴, zostały włączone do jednolitej organizacji rynku.

Kolejne trzy części rozporządzenia regulują szczegółowe przepisy w zakresie poszczególnych sektorów (tj. działań promocyjnych w sektorze mleka, sprawozdawczości, rejestracji umów w sektorze chmielu, zakłóceń cen, prze-

²⁴ Dz. Urz., L 214, z 4 maja 2006 r., s. 7.

kazywania informacji w sektorze alkoholu etylowego), wprowadzają przepisy ogólne (tj. finansowe, stosowania nadzwyczajnych środków w celu rozwiązywania szczególnych problemów, wymiany informacji między państwami członkowskimi oraz kontrole i sankcje administracyjne) oraz ustanawiają przepisy wykonawcze, przejściowe i końcowe.

Jak już wcześniej wspomniano, omawiany akt prawny jest wzbogacony o bardzo szeroki katalog załączników, których treść odpowiada szczegółowym uregulowaniom dotychczas funkcjonujących branżowych organizacji prawnych poszczególnych rynków rolnych, które nie znalazły zastosowania na całej płaszczyźnie regulacji i tym samym nie zostały objęte procesem ujednolicenia.

4. Nie można stwierdzić, że przepisy kształtujące jednolitą wspólną organizację rynku w pełni ją upraszczają. Analizowany akt prawny jest bardzo rozbudowany, wręcz szczegółowy, a przez to nadal mało czytelny dla jego adresatów. Niemniej tworzy on zwartą całość w ujęciu horyzontalnym. Jego uchwalenie prowadzi – co było jednym z głównych założeń Rady – do ograniczenia liczby aktów prawnych i przepisów regulujących WPR.

Zaproponowane, a następnie wdrożone przepisy prawa jedynie nieznacznie odbiegają od podstawowych regulacji branżowych. Ma to szczególne znaczenie w przypadku przepisów, które przyznawały lub nadal przyznają Radzie prawo do przyjmowania aktów prawnych bez uprzednich konsultacji z Parlamentem (tzw. akty drugiej generacji)²⁵. W myśl zasady równowagi instytucjonalnej, która została określona w art. 202 Traktatu, przyjmowanie tego rodzaju aktów powinno odbywać się zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 37 Traktatu, tj. po przeprowadzeniu konsultacji z Parlamentem, lub po przyznaniu odpowiednich uprawnień Komisji. To ostatnie rozwiązanie zostało przyjęte i na podstawie w art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 Komisja została upoważniona do wprowadzania modyfikacji lub uchylania aktów prawnych zgodnie z procedurą komitetu zarządzającego, zawsze gdy jest to konieczne dla zapewnienia z jednej strony właściwego funkcjonowania rynku, a z drugiej strony dla przeprowadzania jego kontroli²⁶.

Warto w tym miejscu podkreślić, że bazowe regulacje poszczególnych rynków rolnych przewidywały możliwość powoływania komitetów zarządzających, w skład których wchodziły najczęściej osoby posiadające rozległą

²⁵ Zob. wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych, dok. COM(2006) 822, wersja ostateczna z 18 grudnia 2006 r., sygn. SG Rady UE 16715/06.

²⁶ Zob. np. art. 17 i 85 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007.

wiedzę o danym sektorze²⁷. Natomiast w ramach nowego reżimu prawnego może być powoływany jeden (ogólny) komitet zarządzający wspólny dla wszystkich rynków. Rodzi się zatem pewna obawa, czy będzie on wystarczająco kompetentny w zakresie jednolitego rynku rolnego? Trudno w tej chwili ocenić, czy członkowie komitetu będą gwarantowali wystarczający poziom „wiedzy” przy podejmowaniu decyzji dotyczących wszystkich sektorów, biorąc pod uwagę diametralne różnice między nimi.

Założeniem ustawodawcy było, by omawiane rozporządzenie weszło w życie i obowiązywało we wszystkich branżach rynku rolnego. Jak już wskazano, z uwagi na różne okresy początku i końca roku marketingowego poszczególnych sektorów, jego wejście w życie zostało rozciągnięte w czasie aż do 1 stycznia 2009 r. w odniesieniu do wspólnotowej skali klasyfikacji tusz, o której mowa w art. 42 ust. 1 rozporządzenia. Chodzi tu oczywiście o przyjęty akt prawny w pierwotnym jego brzmieniu, tj. z 22 października 2007 r.

Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku, jak zaznaczono wcześniej i co wynika z pkt 8 preambuły, nie obejmuje dwóch reformowanych rynków, tj. rynku wina, rynku owoców i warzyw oraz przetworów owocowych i warzywnych. W przypadku pierwszego z nich, jego reforma powinna być zakończona w pierwszych miesiącach bieżącego roku. Jeżeli chodzi o rynek owoców i warzyw, to rozporządzenie Rady (WE) nr 1182/2007 ustanawiające szczegółowe przepisy dotyczące tego sektora jest stosowane od 1 stycznia 2008 r.²⁸. Treść tego aktu, mimo nieobjęcia go jednolitą organizacją na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, została do tego przystosowana. Tak więc wszystkie instrumenty o charakterze horyzontalnym zostaną włączone do niego w późniejszym czasie²⁹.

Na podstawie wniosku złożonego 21 grudnia 2007 r., którego celem jest uzupełnienie nowych ram prawnych dla WPR przedstawionych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007, płaszczyzna omawianej regulacji w dalszym ciągu będzie poddawana przekształceniom³⁰. Dotyczy to zmian, jakie zostały wprowadzone na branżowym rynku cukru, mleka i jego przetworów

²⁷ Tak D. Gaboriau Sorin, op. cit., s. 46.

²⁸ Tak rozporządzenie Rady (WE) nr 1182/2007 z 26 września 2007 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące sektora owoców i warzyw, zmieniające dyrektywy 2001/112/WE, 2001/113/WE i rozporządzenia (EWG) nr 827/68, (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96, (WE) nr 2826/2000, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 318/2006 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2202/96 (Dz. Urz., L 273, z 26 września 2007 r., s. 1).

²⁹ Tak pkt 5 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1182/2007.

³⁰ Zob. wniosek Komisji w sprawie rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych, COM(2007) 854, wersja ostateczna z 21 grudnia 2007 r., s. 1.

oraz nasion. Najczęściej zostały one przyjęte na krótko przed opublikowaniem rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Zmiany te powinny wejść w życie najpóźniej w dniu, w którym rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 stosuje się do wskazanych sektorów (art. 204 ust. 2 rozporządzenia). Sytuacja ta wymusza zatem w najbliższym czasie nowelizację podstawowego aktu regulującego wspólny rynek rolny. Trudno jest zatem mówić o jego trwałości.

Ustawodawca wspólnotowy przewiduje kolejną modyfikację instrumentów prawnych kształtujących sektor mleka i jego przetworów³¹, a zatem po jej przeprowadzeniu niezbędna będzie kolejna rewizja rozporządzenia bazowego. Niemniej można stwierdzić, że przeprowadzana jest harmonizacja regulacji prawnorolnej w zakresie organizacji rynków rolnych, jednakże trudno wskazać jednoznacznie na racjonalizację jej wszystkich instrumentów i środków.

Ogólnie należy twierdzić, że nieobjęcie jednolitym aktem pełnego spektrum branżowych regulacji jest dość znaczną wadą legislacyjną. Kształtowanie jednolitej organizacji rynku jest procesem. Z uwagi na bardzo rozbudowaną i różnorodną materię, którą reguluje będzie on zawsze aktem „otwartym” z uwagi na chociażby zmieniające się warunki rynkowe. Mimo że wnosi on pewne ułatwienia administracyjne związane z jego zarządzaniem, jak i monitorowaniem, jest on trudy do stosowania z uwagi na swoją obszerność.

Na kształtowanie wspólnotowego rynku rolnego, podobnie jak całej Wspólnej Polityki Rolnej, wpływa wiele czynników zewnętrznych. W zależności od tego, czy do tej pory jego poszczególne sektory były bardziej czy mniej hermetyczne i „odporne” na działania swobodnych gier rynkowych, proces jego formowania będzie trwał nadal. Każda zmiana będzie wymuszała przyjęcie nowych przepisów prawa. Wydaje się, że przyjęcie rozwiązań prawnych w zakresie jednolitej organizacji rynku rolnego przyczyni się do racjonalizacji i uproszczenia WPR, tym niemniej sformułowanie oceny, czy omawiane, bazowe rozporządzenie oddziałujące na funkcjonowanie wspólnotowego rynku rolnego spełni oczekiwania ustawodawcy będzie możliwe dopiero za kilka miesięcy po przeprowadzeniu tzw. bilansu zdrowotnego³².

³¹ Szerzej por. M. Fischer Boel, *Member of the European Commission responsible for Agriculture and Rural Development Preparing for long-term success in the dairy sector*, Seminar on Dairy sector in the context of the Health Check Review of CAP, Brussels, 11 January 2008; <http://europa.eu>.

³² Zob. D. Gaboriau Sorin, op. cit., s. 46; www.europa.eu.int.

NEW REGULATION ON COMMON ORGANISATION OF AGRICULTURAL MARKETS

Summary

The aim of the paper is to describe the common organisation of agricultural markets and to assess the new act from the point of view of a simplification process of Community law.

The paper focuses on three groups of issues: the subject matter and time scale of the regulation in question, the structure of the new legal act, and the available relevant legal instruments.

The authoress ends the paper with a conclusion that the new organisation of agricultural markets is not much different from the structures that have existed to date in individual branch organisations. The new regulation provides for similar legal instruments of comprehensive impact on the common market to those already in force. Further, although it covers a broad range of topics and issues, it will always remain an "open" act due to the changing market conditions. Consequently, although the new regulation offers some improvements in the administration and monitoring of the market, its extensiveness will render its application difficult.

LE NUOVE NORME IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONI COMUNI DI MERCATO

Riassunto

L'obiettivo dell'articolo è la determinazione dell'attuale stato dell'organizzazione dei mercati agricoli e la valutazione della nuova regolazione sulla ocm unica dal punto di vista del processo di semplificazione del diritto comunitario.

L'articolo tratta di tre gruppi di problemi: l'ambito oggettivo e temporale della accennata regolazione, l'impostazione del nuovo atto normativo e lo strumentario di regolazione del mercato comune.

In conclusione l'Autrice constata che la nuova organizzazione comune di mercato non si distacca dalle finora vigenti singole ocm. Il nuovo regolamento in merito prevede simili strumenti giuridici che regolano complessivamente tutto il mercato unico. La materia da esso regolata è molto ampia e diversificata. Considerando le condizioni del mercato che cambiano in continuazione il regolamento rimarrà sempre un atto „aperto”. Esso prevede alcune facilitazioni amministrative riguardanti la gestione e il monitoraggio del mercato. In ogni caso, a causa della sua complessità rimane difficile da applicare.

GIUSEPPE GIUFFRIDA

Ewolucja kontraktu rolnego*

1. Przedstawienie etapów ewolucji kontraktu rolnego (umowy rolnej) we włoskim systemie prawnym jest równoznaczne z odtworzeniem historii samego prawa rolnego. W prawie tym bowiem umowa przez długi czas stanowiła podstawowy instrument regulowania złożonych stosunków dotyczących obrotu ziemią, które od zawsze rodziły konflikty. W sektorze rolnym, jak w żadnej innej dziedzinie gospodarki, ewolucja umowy odzwierciedlała też społeczny wymiar, w którym umowa ta była wykorzystywana dla porządkowania i godzenia zróżnicowanych interesów.

Ten aspekt jest tak doniosły, że jeszcze do dziś z wielkim trudem przychodzi sformułowanie pojęcia kontraktu rolnego bez odniesienia się do metaprawnych elementów, których określenie jest konieczne do wyodrębnienia cech charakterystycznych koncepcji rolniczości (*agrarietà*). Koncepcja ta nabiera elementów innowacyjnych, ilekroć tylko działalność rolnicza jest funkcjonalnie i teleologicznie ukierunkowana na realizację interesów normalnie niewchodzących w jej zakres i które to interesy dołączają do interesów tradycyjnych, a niejednokrotnie je zastępują. Prowadzi to do wniosku o naturalnej elastyczności koncepcji rolniczości, która zawęża się bądź rozszerza w zależności od aktualnych potrzeb społeczeństwa wyrażających się w konflikcie interesów związanym z prowadzeniem działalności rolniczej (uprawy ziemi bądź hodowli zwierząt).

* Tekst referatu pt. *Evoluzione del contratto agrario* wygłoszonego przez Autora na polsko-włoskiej konferencji „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na wewnętrzne prawo rolne. Konfrontacja doświadczeń” („Incidenza del diritto agrario comunitario sul diritto interno. Esperienze a confronto”), która odbyła się w Poznaniu 11-13 maja 2006 r. (tłum. Agnieszka Szymicka).

2. Konfliktowy charakter stosunków rolnych przesądził też najprawdopodobniej o kształcie przyjętego we włoskim kodeksie cywilnym z 1865 r. unormowania kontraktów rolnych. Z bogatej panoramy istniejących w różnych regionach Włoch zwyczajowych kontraktów rolnych ustawodawca wyodrębnił bowiem jedynie te z nich, które uznał za zdolne do regulacji stosunków związanych z korzystaniem z gruntów rolnych i innych dóbr związanych z rolnictwem. Wyłączył on też moc prawną zwyczajów niepowołanych wyraźnie w kodeksie (art. 48 wł. k.c. z 1865 r.) i pozostawił niewielki zakres swobody zawierania umów.

Taki wybór nie pociągnął za sobą wprowadzenia *numerus clausus* kontraktów rolnych. Ustawodawca dopuścił bowiem możliwość tworzenia stosunków umownych niewchodzących w zakres wyodrębnionych typów prawnych¹. Te ostatnie wywierały jednak wpływ na umowy nienazwane, które – według przeważającego w ówczesnej doktrynie stanowiska – były sprowadzane do niewielu istniejących typów prawnych, w drodze interpretacji przez analogię. Zachowane zostało także w pewnym stopniu znaczenie prawne zwyczajów *praeter legem*, a to dzięki zawężającej interpretacji wspomnianego wyżej art. 48, który odnoszono tylko do zwyczajów *contra legem*.

Jak wskazywano, w czasie obowiązywania kodeksu z 1865 r. problem atypowych kontraktów rolnych pojawiał się rzadko, jako że – z jednej strony – stosunki rolne były regulowane przede wszystkim na podstawie różnorodnych istniejących zwyczajów, z drugiej zaś – umowa najmu, mając za typowy dla siebie jedynie element przyznania prawa użytkowania i abstrahując od funkcji czy struktury zobowiązania uregulowanego przez strony, była tak szeroka, że obejmowała każde przekazanie gruntu rolnego niekwalifikujące się jako umowa dzierżawy wieczystej. Dopiero wejście w życie włoskiego kodeksu cywilnego z 1942 r. wyznaczyło znaczący przełom w prawnej regulacji instrumentów umownych związanych z obrotem ziemi. Wprowadzone zmiany były jeszcze bardziej widoczne po uchwaleniu Konstytucji i licznych ustaw specjalnych, które wyznaczyły dalszy kierunek ewolucji kontraktów rolnych.

Pierwszym elementem, który należy podkreślić, było wprowadzenie we włoskim systemie prawnym – nieznanego dotąd – generalnego pojęcia przedsiębiorstwa, wynikającego z definicji przedsiębiorcy (art. 2082 wł. k.c. z 1942 r.)

¹ Typy te w obliczu brakującego jeszcze wtedy i wprowadzonego dopiero 80 lat później pojęcia przedsiębiorstwa rolnego opierały się na logice stosunków własnościowych właściwych dla kodeksu z 1865 r. i były pomyślane jako szczególne formy najmu. Świadczą o tym chociażby ich nazwy (najem dóbr rolniczych, najem bydła) czy też odpowiednie odesłania (art. 1647 wł. k.c. z 1865 r.) łączące typ szczególnie umowy z typem ogólnym.

i definiowanego jako zorganizowana działalność gospodarcza wykonywana w sposób zawodowy i skierowana na produkcję i wymianę dóbr i usług. Szczególnym rodzajem tak definiowanego przedsiębiorstwa jest przedsiębiorstwo rolne, określone jako zorganizowana działalność uprawy gruntu, hodowli bydła i leśnictwa prowadzona w sposób gospodarczy i zawodowy oraz skierowana na produkcję dóbr. Z pojęciem tym ściśle połączone zostało pojęcie kontraktu rolnego, który przeważająca część ówczesnej doktryny określiła jako zobowiązaniowy instrument ukierunkowany na utworzenie przedsiębiorstwa rolnego.

W kodeksie z 1942 r. ustawodawca podtrzymał swoją poprzednią decyzję o wyodrębnieniu niektórych typów umów i określeniu ich szczegółowej regulacji, aczkolwiek – w przeciwieństwie do poprzedniego kodeksu – wprowadził pojęcia swobody regulacji stosunków prywatnych (*autonomia privata*) i swobody umów (*autonomia contrattuale*), których granice wyznaczyły dalszą ewolucję kontraktu rolnego. Istotnie, pomimo że ustawodawca uregulował typy umów, by zapewnić regulacji stosunków rolnych pewność gwarantowaną przez ustawę, uznał ogólne prawo osób prywatnych do określenia treści umów typowych w granicach określonych przez ustawę i – co więcej – prawo zawierania przez te podmioty umów nienależących do typów mających szczególną regulację. Możliwość taka została jednak obwarowana jednym warunkiem: tak zawierane umowy musiały realizować interesy zasługujące na ochronę ze strony porządku prawnego (art. 1322 wł. k.c. z 1942 r.). W praktyce oznaczało to możliwość kreowania różnych wzorów umów, które były wynikiem nie tylko swobody zawierania umów, ale także zakorzenionych reguł zwyczajowych.

Typy umów rolnych określone we włoskim kodeksie cywilnym z 1942 r. zostały podzielone przez doktrynę na dwa rodzaje: umowy o strukturze komutatywnej (*contratti commutativi*) obejmujące różne rodzaje dzierżawy oraz umowy o strukturze zrzeszeniowej (*contratti associativi*) obejmujące połownictwo (*mezzadria*), częściową kolonię (*colonia parziaria*) i umowę dzierżawy bydła (*soccida*).

3. Niedługo po wejściu w życie kodeksu cywilnego z 1942 r. zaczęto odnotowywać pierwsze sygnały zmian, które zdeterminowały historię kontraktów rolnych w następnych latach. Umowy zrzeszeniowe (*contratti associativi*), a zwłaszcza połownictwo, stały się szczególnie atrakcyjne dla reżimu faszystowskiego, który widział w nich najbardziej skuteczny instrument pogodzenia interesów związanych z ziemią i z pracą. Szczegółowa regulacja tego kontraktu, przyznająca mu przywileje, znalazła też swój wyraz prawny w Karcie połownictwa (*Carta della mezzadria*).

Z czasem rozwinęła się szeroka debata doktrynalna dotycząca zmiany typów umów uregulowanych w kodeksie z 1942 r. Wynikała ona zresztą z faktu, że rzeczywisty stosunek pomiędzy przekazującym (*concedente*) a przyjmującym (*cessionario*) różnił się od idealnego modelu przewidzianego przez reżim i wielbionego przez wybitnych naukowców epoki. W większości przypadków sprowadzał się on bowiem do wykorzystywania przez przekazującego pracy przyjmującego, podczas gdy udział tego pierwszego w prowadzeniu wspólnego przedsiębiorstwa był niewielki bądź żaden. Prawdopodobnie z tych też powodów w momencie upadku reżimu faszystowskiego w zamyśle ustawodawcy pojawiła się idea wyeliminowania umów zrzeszeniowych (*contratti associativi*) i zwiększenia znaczenia umów o strukturze komutatywnej, które pozostawiały rzeczywistą władzę nad przedsiębiorstwem wyłącznie podmiotowi, który angażował się w organizację czynników produkcji i koniecznej siły roboczej.

Rozpoczął się w ten sposób wolny i postępujący przez kolejne dwadzieścia lat proces, który poprzez typizację kontraktów rolnych doprowadził do usunięcia we włoskim porządku prawnym zrzeszeniowych kontraktów rolnych mających za przedmiot przekazanie gruntów rolnych. Należy jednak podkreślić, że negatywna ocena zdolności tego rodzaju kontraktów do realizacji przeciwstawnych interesów wynikała przede wszystkim z ograniczonego dostępu do ziemi, ze względu na jej niedostatek i sytuacją społeczną właścicieli tego dobra.

Za początkową datę wspomnianego procesu ustawodawczego można uznać rok 1964, czyli rok uchwalenia ustawy nr 756, która w znaczący sposób ograniczyła prawo do swobodnego regulowania treści umowy, zabraniając zawierania zarówno umowy połownictwa, jak i innych umów przekazywania gruntów rolnych nie przewidzianych przez tę ustawę. Sankcje wprowadzone za nieprzestrzeganie tego zakazu były różne. W razie zawarcia umowy połownictwa, ustawodawca przewidywał sankcję nieważności, w przypadku zaś zawarcia innej nieprzewidzianej przez tę ustawę umowy przekazania gruntów rolnych była ona traktowana jak umowa typowa, a to poprzez zastosowanie – za pomocą kryterium przewagi (bądź absorpcji) i analogii – norm właściwych dla tej umowy. Wprowadzona przy tym została zasada *numerus clausus* umów rolnych.

Ta pierwsza próba „typizacji” umów przekazywania gruntów rolnych nie wywołała jednak pożądanego efektów. Przyczyną tej sytuacji przeważająca część doktryny dopatrywała się w wadach wspomnianej regulacji. W szczególności nieważność umów połownictwa była łagodzona przez przewidzianą nieskuteczność sankcji w okresie, w którym stosunek był wykonywany, co pozwalało *de facto* na zawieranie nowych kontraktów.

Także umowa dzierżawy wieczystej oraz umowa dzierżawy stały się w tym okresie przedmiotem procesu typizacji. Pierwsza z nich została uregulowana w ustawie nr 327 z 1963 r., druga zaś w ustawie nr 606 z 1966 r., która odebrała stronom możliwość określenia minimalnego czasu trwania umowy (ustalonego na sześć lat) i przewidywała formę pisemną w celach dowodowych. Kilka lat później (w 1971 r.) na mocy ustawy nr 11 ustawodawca jeszcze bardziej ograniczył swobodę stron umowy dzierżawy gruntów rolnych. Wyłączona została możliwość określenia przez strony niektórych elementów tej umowy (np. dotyczących czynszu). Ponadto ustawodawca odszedł od rozwiązań przyjętych w 1964 r., stanowiąc, że w przypadku umów przekazania gruntów rolnych, w których obecne były elementy umowy połownictwa (*mezzandria*) bądź umowy kolonii (*colonia*) oraz elementy umowy dzierżawy, zastosowanie będą miały przepisy regulujące umowę dzierżawy z bezpośrednim producentem (*coltivatore diretto*), nawet wówczas gdy elementy tej ostatniej nie są przeważające. Przepisy regulujące dzierżawę miały znaleźć zastosowanie także na prośbę bezpośredniego producenta w odniesieniu do umów już zawartych, w których były obecne elementy dzierżawy, nawet jeśli nie były one przeważające, a także do umów dzierżawy w zakresie korzystania z pastwisk oraz do umów dzierżawy bydła z jednoczesnym przekazaniem łąk, nawet jeśli ich czas trwania był krótszy niż rok.

4. Widoczne w omawianych przepisach preferowanie umowy dzierżawy stało się jeszcze bardziej wyraźne w ustawie nr 203 z 1982 r. Ustawa ta w jeszcze większym stopniu niż wcześniejsze akty prawne prowadziła do eliminacji umów zrzeszeniowych (*contratti associativi*) związanych z przekazywaniem gruntów rolnych, a to poprzez instrument przekształcenia tych umów w umowy dzierżawy z bezpośrednim producentem. Wprowadziła ona też zakaz zawierania umów przekazujących grunty rolne lub umów, których świadczenia obejmowały przyznanie gruntów rolnych. Umowa łamiąca powyższy zakaz była traktowana jako umowa dzierżawy gruntów rolnych, a stwierdzenie tego faktu pozostawało w gestii sędziego. Innymi słowy, zarówno umowy zrzeszeniowe (*contratti associativi*) przekazania gruntów rolnych zawarte przed wejściem w życie ustawy, jak i te zawarte po jej wejściu w życie poddane zostały regulacjom umowy dzierżawy. Jednocześnie ustawodawca ograniczył, podobnie jak poprzednio, możliwość ustalania przez strony niektórych elementów tej umowy (np. czynszu).

W przeciwieństwie jednak do poprzednich regulacji swoboda zawierania umów została w pewien sposób poszerzona – poprzez wprowadzenie innowacyjnego instrumentu porozumienia derogacyjnego (*accordo in deroga*). Poro-

zumienie derogacyjne stanowiło w istocie rozwiązanie, dzięki któremu strony mogły obejść bezwzględnie obowiązujące normy regulujące umowę dzierżawy i skorzystać z prawa dobrowolnego regulowania swoich interesów, które przez długi czas było im odbierane.

Do czasu wejścia w życie ustawy z 1982 r., pomimo wyraźnego, bezwzględnie obowiązującego charakteru przepisów (*inderogabilità*), dopuszczano w doktrynie pewną derogację *in melius* ze względu na obiektywną słabość dzierżawcy w stosunku do wydierżawiającego. Na mocy analizowanej ustawy przepisy umowy dzierżawy zostały natomiast uznane za przepisy bezwzględnie obowiązujące (*assolutamente inderogabili*). Miały one zapewnić abstrakcyjną równowagę interesów stron. Z uwagi jednak na to, że faktyczna ocena tych interesów może różnić się od oceny abstrakcyjnej, ustawodawca dopuścił możliwość wyłączenia tych przepisów za pomocą wspomnianego wcześniej porozumienia derogacyjnego. Zastosowanie tego instrumentu zostało jednak poddane pewnym ograniczeniom wypracowanym wcześniej przez doktrynę i orzecznictwo na podstawie egzegezy art. 45 ustawy. Polegały one na tym, że strony mogły nie stosować przepisów tylko w obecności przedstawicieli odpowiednich rolniczych organizacji zawodowych o zasięgu krajowym, i to pod warunkiem że w wyniku porozumienia nie były zawierane nowe kontrakty połownictwa, częściowej kolonii czy współuczestnictwa rolnego (*compartecipazione agraria*). Udział przedstawicieli organizacji zawodowych musiał ponadto polegać na ich faktycznej pomocy stronom i nie ograniczać się tylko do powzięcia wiadomości o zawartym porozumieniu.

Według części doktryny, w ramach wspomnianych ograniczeń strony mogły uchylić się od zastosowania każdej normy regulującej dzierżawę. Strony mogły także zawierać atypowe umowy rolne przekazywania gruntów rolnych.

Ustawa nr 203 z 1982 r., mimo że uzupełniona została jeszcze ustawą nr 11 z 1990 r., wypełniającą istniejące luki prawne powstałe po niektórych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, stanowiła końcowy etap długiego i burzliwego procesu, który doprowadził do wyeliminowania rolnych umów zrzeszeniowych (*contratti associativi*). Oznaczała ona osiągnięcie normatywnej równowagi pomiędzy świadczeniami, do których spełnienia zobowiązują się strony umowy rolnej i interesami, którym te świadczenia są podporządkowane.

5. Mówiąc o umowach rolnych, należy zwrócić też uwagę na umowę spółki, której przedmiotem jest prowadzenie działalności rolniczej na gruntach rolnych przekazanych spółce w użytkowanie przez niektórych wspólni-

ków. Przez długi czas była ona pozbawiona odpowiedniej regulacji prawnej, mimo że większość doktryny sprowadzała ją do kategorii umowy rolnej. Umowa ta ograniczana była do umowy spółki osobowej, na podstawie której niektórzy wspólnicy przekazują grunty, inni zaś potrzebną siłę roboczą w celu wspólnego prowadzenia działalności rolniczej i podzielenia się zyskami. Lukę prawną w tym zakresie (dziś już zresztą wypełnioną) uzasadniano nikłym rozprzestrzenieniem się tego wzoru umowy, podyktowanym – z jednej strony – silnym indywidualizmem przedsiębiorców rolnych, a z drugiej – słabym dostosowaniem kodeksowych regulacji dotyczących spółek do potrzeb działalności rolniczej.

Ostatnio jednak, w wyniku pojawiających się różnorodnych potrzeb, związanych także z utworzeniem wspólnego rynku, ustawodawca włoski zdefiniował w art. 2 dekretu legislacyjnego nr 99 z 2004 r. (znowelizowanym dekretem legislacyjnym nr 101 z 2005 r.) pojęcie „spółka rolna”. Terminem tym określił takie spółki, „które mają za przedmiot wyłączone prowadzenie działalności, o których mowa w art. 2135 kodeksu cywilnego”, a w nazwie zawierają oznaczenie „spółka rolna”. Dla spółek już istniejących ustawodawca przewidział także przystosowanie ich statutów i wprowadzenie oznaczenia „spółka rolna”. Nowa definicja nie wpłynęła wprawdzie na charakter regulacji dotyczących spółek przewidzianych we włoskim kodeksie cywilnym, ale bez wątpienia podkreśliła znaczenie wyłączonego prowadzenia działalności rolniczej, rozumianej jako *discrimen* pomiędzy spółkami rolnymi a spółkami handlowymi.

Odpowiedzią ustawodawcy na potrzeby rynku były także tzw. umowy rolno-przemysłowe (*contratti agro-industriali*), rozpowszechnione już w latach osiemdziesiątych. Umowy te wyrażają integrację pomiędzy różnymi podmiotami procesu produkcyjnego. Ich regulacja prawna zawarta była początkowo w ustawie nr 88 z 1988 r., a obecnie w dekreście legislacyjnym nr 102 z 2005 r. Ten ostatni reguluje różne poziomy prywatnych interesów poprzez wprowadzenie umów ramowych (*contratti quadro*), umów-typów (*contratti tipo*) oraz umów upraw, hodowli bądź dostarczania produktów rolnych (*contratti di coltivazione, allevamento e fornitura*).

Pierwsza z wymienionych umów jest zawierana pomiędzy organizacjami producentów (tj. organizacjami przedsiębiorców rolnych, które wprowadzają na rynek produkty przekazane przez członków) a organizacjami przedsiębiorstw przetwórczych, dystrybucyjnych i wprowadzających na rynek produkty, o których mowa w załączniku I do Traktatu TWE oraz w załącznikach I i II do rozporządzenia Rady EWG 2081 z 1992 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i oznaczeń pochodzenia produktów rolnych i artykułów

żywnościowych, znowelizowanego przez rozporządzenie Rady WE nr 692 z 2003 r., a także produkty kwalifikowane jako rolne w świetle prawa wspólnotowego, a więc produkty ziemi, hodowli i rybołówstwa oraz produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają z tymi pierwszymi w ścisłym związku.

Druga z wymienionych umów (umowa-typ), przewidziana w umowie ramowej, pełni rolę umowy typizującej umowy indywidualne (tj. umowy upraw, hodowli bądź dostarczania produktów rolnych), które z kolei są zawierane każdorazowo pomiędzy pojedynczymi przedsiębiorcami rolnymi a przedsiębiorstwami przetwórczymi, dystrybucyjnymi i wprowadzającymi produkty na rynek. Umowy indywidualne, chociaż zdecydowanie różnią się od wcześniej omówionych tradycyjnych umów rolnych, regulują relacje przeciwnych interesów, w których prowadzenie działalności rolniczej jest przyczyną ich zawarcia.

6. Przedstawiona powyżej w syntetyczny sposób ewolucja kontraktów rolnych, obejmująca okres od czasu pierwszej kodyfikacji do dnia dzisiejszego, wskazuje jednocześnie na ewolucję, która w tym samym okresie dokonała się w sektorze rolnym. Chodzi tu o ewolucję związaną z przechodzeniem od rolnictwa ściśle związanego z ziemią i ukierunkowanego na konsumpcję do rolnictwa uprzemysłowionego i zorientowanego na rynek.

Stosunki pomiędzy osobami prywatnymi, stanowiące początkowo najważniejszą część prywatnoprawnych stosunków oscylujących wokół czynnika ziemi, z czasem ustąpiły miejsca nowym interesom, które pojawiły się obok interesów tradycyjnych i które stanowią interesy wspólne dla całej społeczności. Chodzi tutaj m.in. o interes ochrony środowiska i dziedzictwa naturalnego, o ochronę jakości i wyjątkowości produktów rolnych, które stanowią z kolei wyraz tradycji kulturowej różnych populacji. W celu realizacji tych interesów używa się nowych instrumentów zobowiązaniowych, w których administracja publiczna, tradycyjnie działająca poprzez dyskrecyjne wykonywanie swoich funkcji, występuje jako strona umów z przedsiębiorcami rolnymi, mających za przedmiot realizację interesów publicznych.

Obok umowy dzierżawy gruntów rolnych i umowy dzierżawy bydła, czyli jedynych uregulowanych typów umów, oraz obok porozumienia derogacyjnego, pojawił się nowy typ umowy: umowa pomiędzy przedsiębiorcami rolnymi a administracją publiczną, mogąca przybierać określoną przez ustawodawcę formę umowy o współpracy (*contratto di collaborazione*), umowy promocji (*contratto di promozione*) lub konwencji (*convenzione*). Ustawodawca kontynuuje więc typizację umów rolnych, wyodrębniając cechy nowego typu umowy. Musi ona być zawarta pomiędzy przedsiębiorcami rolnymi a administracją publiczną oraz ukierunkowana na promocję produkcyjnych wartości danego obszaru, na ochronę produkcji jakościowej i lokalnych tra-

dycji żywieniowych, a także promocję prowadzenia tych działalności, które mają na celu utrzymywanie i ulepszanie obszarów rolno-leśnych. Innymi słowy, w takich umowach typowa przyczyna kontraktu rolnego przeplata się z dodatkowym celem wykonywania funkcji publicznej.

7. Jak widać, omówiona wcześniej kategoria kontraktu rolnego, rozumianego początkowo jako umowa mająca za przedmiot użytkowanie gruntów rolnych, a później także jako instrument organizacji przedsiębiorstwa rolnego, ewoluowała w znaczący sposób. Obecnie dotyczy ona ochrony coraz to nowych interesów, które wszakże w dalszym ciągu oscylują wokół działalności rolniczej. Z tego też względu, w świetle powyższej ewolucji, mało aktualne wydaje się ubolewanie A. Carrozzy, jakoby umowa dzierżawy miała „przedstawiać się już nie jako jeden z kontraktów rolnych, ale jako kontrakt rolny”. Kategoria umów rolnych w istocie utrzymuje swoją różnorodność i funkcjonalność w stopniu, w którym zachowuje zdolność do uporządkowania wszystkich instrumentów zobowiązaniowych regulujących prowadzenie działalności rolniczej dla realizacji licznych i różnorodnych interesów.

Należy jednak zadać pytanie o zasadność utrzymywania takiej jednolitej kategorii. Pytanie to dręczyło też ojców prawa rolnego wyznaczających podstawowe cechy tej dziedziny. Nie mogli uchylić się oni od stwierdzenia, że w ramy tej kategorii mogą wpisywać się różnorodne i różniące się od siebie typy umów. Próba ich ujednoczenia napotyka trudność w postaci dzielących je różnic, z tego też względu umowy te wymagały zróżnicowanych unormowań, których nie można było zastąpić jedną regulacją.

To zróżnicowanie dostrzegalne jest obecnie jeszcze bardziej, jeśli wziąć pod uwagę różnice pomiędzy tradycyjnymi typami umów a umowami zawieranymi z administracją publiczną, które łączą interesy prywatne i publiczne, a także potencjalnymi nowymi umowami, które mogą być wynikiem zawartych porozumień derogacyjnych. Z tego względu utrzymanie jednolitej kategorii kontraktu rolnego mogłoby być przydatne tylko dla celów porządkujących i systematyzujących.

EVOLUTION OF AN AGRICULTURAL CONTRACT

Summary

The paper presents the evolution of agricultural contracts (*contratti agrari*) which has for long constituted the fundamental instrument used in the regulation of legal relations under Italian agricultural law. Originally, the main purpose of those contracts was to regulate the relations between such factors as land, labour and capital. Today, however, their

scope has significantly broadened to reflect, as the author emphasises, the evolution of the concept of agriculture and agricultural law.

First, the solutions applicable to lease and similar contracts provided for in subsequent versions of the Italian civil code (from 1865 and 1942) and some special acts are analysed. Next, norms regulating the deed forming a company and agri-industrial contracts are discussed with a view of presenting how agricultural regulations have adapted to accommodate the changes and evolution of agriculture, or, in other words, on the transition from land-bound agriculture focused on consumption to a market-oriented industrialised agriculture. Finally, contracts that farmers concluded with organs of public administration in public interest are presented.

On the basis of the above it is postulated that a uniform category of agricultural contracts should be maintained.

L'EVOLUZIONE DEL CONTRATTO AGRARIO

Riassunto

L'obiettivo dell'articolo è l'analisi dell'evoluzione della disciplina dei contratti agrari che per lungo tempo hanno rappresentato lo strumento principe di regolazione dei rapporti giuridici nel diritto agrario italiano. Inizialmente i contratti si concentravano sulla regolazione dei diversi fattori produttivi (terra, lavoro e capitale). Attualmente riguardano anche altri e nuovi aspetti. Tale estensione – come sostiene l'Autore – rispecchia l'evoluzione del concetto di agrarietà e, di conseguenza, dello stesso diritto agrario.

La trattazione parte dall'analisi della disciplina del contratto di affitto di fondo rustico e degli altri contratti agrari previsti nei codici civili italiani (prima del 1865 e del 1942 poi) e nelle leggi speciali. Poi vengono esaminate le norme concernenti il contratto di società e i contratti agro-industriali, le cui discipline rispecchiano l'adeguamento della legislazione agricola all'evoluzione dell'agricoltura, ovvero il passaggio dall'agricoltura legata strettamente al fattore terra e orientata all'autoconsumo, all'agricoltura industrializzata e orientata alle esigenze del mercato. Infine, vengono analizzati i nuovi contratti tra imprenditori agricoli e pubbliche amministrazioni stipulati al fine di realizzare gli interessi dell'intera società.

Alla luce delle considerazioni svolte e della varietà degli schemi contrattuali riscontrati, l'Autore esprime le sue conclusioni interrogandosi circa l'opportunità del mantenimento della categoria unitaria dei contratti agrari.

AGNIESZKA SZYMECKA

Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (II)*

1. Kategorię prawną przedsiębiorstwa rolnego w prawie włoskim reguluje art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego z 1942 r., który zawiera definicję przedsiębiorcy rolnego. Na jego podstawie za przedsiębiorstwo rolne uznaje się prowadzone w sposób zorganizowany i zawodowy działalności w zakresie uprawy gruntu, leśnictwa, hodowli zwierząt oraz działalności powiązane. Pierwsze trzy z wymienionych działalności stanowią tzw. działalności podstawowe przedsiębiorstwa rolnego. Przesądzają one o jego rolnej kwalifikacji, a ich szczególny charakter uzasadnia uprzywilejowany w stosunku do innych rodzajów działalności gospodarczych status prawny przedsiębiorstwa rolnego.

Inną naturę mają działalności powiązane (*attività connesse*). Są to działalności o charakterze handlowym bądź przemysłowym, które w przeciwieństwie do działalności podstawowych nie mogą samodzielnie kwalifikować się jako rolne, ale które ze względu na szczególny związek¹, jaki łączy je z działalnością podstawową, ustawodawca włoski zaliczył w poczet działalności przedsiębiorstwa rolnego². Chodzi tutaj o działalności, które – mówiąc naj-

* Pierwsza część artykułu została opublikowana w „Przełądzie Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 177 i n.

¹ Związek ten objawia się zarówno w wymiarze podmiotowym jak i przedmiotowym. W wymiarze podmiotowym oznacza on, że obie działalności są prowadzone przez ten sam podmiot, czyli przez tego samego przedsiębiorcę rolnego. Wymiar przedmiotowy polega zaś na tym, że działalność powiązana jest w różny sposób włączona w struktury organizacyjne gospodarstwa rolnego utworzone ze względu na podstawową działalność rolniczą.

² Tak A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2006, s. 102; E. Romagnoli, *L'impresa agricola*, w: *Trattato di diritto privato*, red. P. Rescigno, Torino 2001, s. 477; inaczej A. Arena, *Riflessioni sulle attività così dette connesse e sul contenuto di imprenditore agricolo*,

ogólniej – mają charakter uzupełniający wobec działalności podstawowej, służą jej rozwojowi, podnoszą jej wartość rynkową i w konsekwencji pozwalają przedsiębiorcy rolnemu uzyskać dodatkowe i wyższe dochody.

Kwalifikacja prawna działalności podstawowych była przedmiotem analizy pierwszej części niniejszego artykułu. Omówione w niej zostały także ogólne zagadnienia związane w włoską kategorią prawną przedsiębiorstwa rolnego, w tym warunki i zasady kwalifikacji takiego przedsiębiorstwa oraz przyczyny i skutki jego wyodrębnienia. Celem drugiej części rozważań jest natomiast analiza działalności powiązanych.

Przedstawienie regulacji prawnej działalności powiązanych może mieć szczególne znaczenie dla rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego. W polskim systemie prawnym regulacja tych działalności nie jest bowiem w żaden sposób usystematyzowana i nie pełni – a przynajmniej nie w sposób skoordynowany – roli instrumentu polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich. Należy natomiast nadmienić, że prowadzenie szeroko pojętych działalności komplementarnych wobec działalności rolniczej już od lat osiemdziesiątych jest promowane w ramach polityki strukturalnej Wspólnot Europejskich, a obecnie także drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej. Warto zatem przyjrzeć się bliżej kwalifikacji prawnej działalności powiązanych we Włoszech, gdzie ich regulacja sięga połowy ubiegłego wieku i gdzie został wypracowany w tym zakresie pogłębiony dorobek doktrynalny.

2. Jeszcze przed wejściem w życie kodeksu cywilnego z 1942 r., który – jak wspomniano – uregulował kategorię działalności powiązanych, doktryna włoska proponowała przyjęcie kryteriów, na podstawie których wybrane typy działalności ze swej natury przemysłowej bądź handlowej mogły być kwalifikowane jako działalności zrównane z rolnymi. Dotyczyło to przede wszystkim przetwarzania surowców rolnych (winogron w wino, mleka w masło itp.) oraz sprzedaży tych produktów dokonywanych przez rolników. Potrzeba wypracowania takich kryteriów była podyktowana dokonującymi się w rolnictwie zmianami w pierwszej połowie XX w., kiedy to działalność rolnicza w coraz mniejszym stopniu była postrzegana wyłącznie przez pryzmat wykonywania prawa własności, a coraz częściej rolnik przetwarzając swoje produkty i sprzedając je, stawał się w sytuacji analogicznej do podmiotów gospodarczych działających w innych sektorach gospodarczych.

„Rivista di Diritto Agrario” 1978, nr 1, s. 369, który uważa, że działalności powiązane nie są ani działalnościami handlowymi, ani też cywilnymi.

Obowiązujący ówczesnie art. 5 wł. kodeksu handlowego z 1882 r. nie rozwiązywał wszystkich pojawiających się w tym zakresie problemów. Przewidywał on jedynie, że czynnością prawa handlowego nie jest sprzedaż dokonywana przez właściciela lub użytkownika gruntu produktów rolnych pochodzących z tego gruntu. Pozostawiał natomiast bez odpowiedzi pytanie o granicę zachodzącą pomiędzy działalnością rolniczą (cywilnoprawną) a działalnością przemysłową (regulowaną przez przepisy prawa handlowego) w przypadku poprzedzającego sprzedaż przetworzenia wytworzonych produktów. W odpowiedzi na powyższe pytanie rozgorzała w doktrynie gorąca debata. Przedstawiane były wielorakie rozwiązania, którym – z punktu widzenia potrzeb polskiego ustawodawstwa – warto poświęcić w tym miejscu nieco uwagi.

Jednym z proponowanych rozwiązań było przyjęcie kryterium konieczności (*criterio di necessità*), zgodnie z którym przetwórstwo produktów rolnych mogło kwalifikować się jako rolne, ilekroć było konieczne, bo umożliwiało sprzedaż wytworzonych produktów naturalnych³. Opierało się ono na założeniu zapożyczonym z nauk ekonomicznych, w myśl którego dany cykl produkcji rolnej mógł być uważany za skończony tylko wtedy, kiedy wytworzone w jego ramach produkty osiągnęły stan pozwalający na ich sprzedaż na rynku⁴. Kryterium to nie do końca jednak było w stanie precyzyjnie określić granicę między rolnictwem a przemysłem. Czynności uważane za konieczne dla zbycia produktu, w rzeczywistości były takimi tylko z punktu widzenia ekonomicznego. Przerobienie winogron w wino czy też mleko w masło nie było bowiem niezbędne dla ich sprzedaży, ponieważ, co jest oczywiste, mogły być one zbywane także w pierwotnej postaci⁵.

Innym zaproponowanym w doktrynie kryterium było kryterium autonomii (*criterio di autonomia*). Zgodnie z nim do sfery rolnej zaliczana była działalność przetwórcza, która ograniczała się jedynie do wspomżenia zbytu wytworzonych produktów rolnych i która nie posiadała własnego celu ekonomicznego⁶. Kryterium to uzupełniano także założeniem, w myśl którego dana działalność przetwórcza nie mogła kwalifikować się jako działalność powiązana z działalnością rolniczą, jeśli czynniki produkcji (praca i kapitał)

³ Tak O. Quarta, *Commento alla legge sull'imposta di ricchezza mobile*, Milano 1902, I, s. 560 i n.

⁴ P. Menti, *Le attività connesse nell'esercizio della impresa agricola (Il profilo oggettivo)*, „Rivista di Diritto Agrario” 1990, nr 1, s. 768; E. Romagnoli, op. cit., s. 452 i cytowana tam literatura.

⁵ Wskazuje na to A. Arcangeli, *Agricoltura e materia di commercio*, „Rivista di Diritto Agrario” 1931, nr 1, s. 412.

⁶ Tak C. Vivante, *Trattato di diritto commerciale*, t. 2, wyd. 5, Milano 1922, s. 103 i n.

przeznaczone do jej prowadzenia zostały zorganizowane w sposób odrębny od organizacji działalności rolnej⁷. Dla uznania jej za działalność powiązaną wymagane zatem było istnienie wspólnej dla obu tych działalności organizacji czynników produkcji. Mimo niewątpliwej atrakcyjności także i to kryterium nie było jednak doskonałe. Jak wskazywano w doktrynie jego podstawowym mankamentem było uniemożliwienie uznania za działalność powiązaną bardziej zindustrializowanych form działalności przetwórczej, a w konsekwencji stworzenie bariery dla rozwoju tej dziedziny działalności⁸.

Zbliżonym do kryterium autonomii było kryterium pomocniczości (*criterio di accessorieta*). Różnica między nimi polegała na przesunięciu akcentu ze struktury organizacji czynników produkcji na strukturę samej działalności. W świetle kryterium pomocniczości za rolne były uznane tylko takie działalności, które miały charakter instrumentalny i funkcjonalny wobec działalności podstawowej i które wpływały jednocześnie na polepszenie funkcji produkcyjnej działalności podstawowej⁹. W odróżnieniu od kryterium autonomii, kryterium pomocniczości pozwalało uznać za działalność powiązaną (pomocniczą) także taką, której prowadzenie odbywało się za pomocą odrębnie zorganizowanych czynników produkcji, pod warunkiem jednak, że organizacja ta była proporcjonalna do działalności podstawowej. Nie oznaczało to wcale, że działalność pomocnicza musiała być działalnością o mniejszym znaczeniu ekonomicznym, ważne było bowiem powiązanie pomiędzy produkcją rolną i działalnością pomocniczą, przejawiające się w przynależeniu do jednego cyklu produkcyjnego, nie zaś relacja wartości tych działalności¹⁰.

Kolejnym kryterium, do którego odnosiła się doktryna w celu rozgraniczenia powiązanej działalności rolniczej od przemysłowej było kryterium przewagi (*criterio di prevalenza*)¹¹. Pozwalało ono uznać prowadzoną przez rolnika działalność przetwórczą za powiązaną działalność rolniczą, ilekroć przedmiotem tej działalności były w przeważającej mierze produkty własne, z zastrzeżeniem, że produkty te – jako surowiec – przeważały nad innymi czynnikami prowadzonej działalności przetwórczej (np. urządzeniami, siłą roboczą). Drugi z wymienionych warunków budził jednak pewne wątpliwości. Jak podnoszono w doktrynie, nie zawsze przewaga czynnika urządzeń czy siły roboczej

⁷ P. Menti, op. cit., s. 768.

⁸ E. Romagnoli, op. cit., s. 452.

⁹ Tak G. Carrara, *Corso di diritto agrario*, t. 1, Roma 1938, s. 139.

¹⁰ P. Menti, op. cit., s. 775.

¹¹ Kryterium to było opracowane przez doktrynę francuską. We Włoszech jej orędownikami byli C. Candian, *Lezioni di diritto commerciale*, Padova 1928, s. 199 oraz C. Magno, *L'azienda agricola in relazione agli atti di commercio*, „Rivista di Diritto Agrario” 1924, nr 1, s. 401.

nad surowcami pozwalała na jednoznaczne przesądzenie o przemysłowej naturze prowadzonej działalności przetwórczej¹². Jako przykład przytaczano przypadek gospodarstwa produkującego wino o szczególnej jakości, gdzie surowiec (winogrona) nie jest pod względem swojej wartości czynnikiem dominującym. Są nimi natomiast odpowiednie urządzenia, wyspecjalizowany personel, proces leżakowania, opakowanie wina. Z tego też względu kryterium przewagi w proponowanej formie nie było w stanie spełniać swojej roli we wszystkich możliwych przypadkach.

W końcu proponowano uzależnienie rozróżnienia pomiędzy działalnością przemysłową a rolniczą od ustalenia, kim jest zazwyczaj ten, kto nazywa się rolnikiem i co *normalnie* wchodzi w zakres prowadzonej przez niego działalności¹³. Takie kryterium – nazwane kryterium normalności (*criterio di normalità*) – pozwalało na rozwiązanie wielu z powstałych wątpliwości. Było ono także uznane za najbardziej adekwatne i elastyczne z uwagi na to, że granica pomiędzy rolniczą działalnością powiązaną a działalnością przemysłową ulegała zmianie wraz z rozpowszechnianiem się nowych technik stosowanych w produkcji rolnej.

Ostatnie z przywołanych kryteriów zostało uznane za najbardziej optymalne przez włoskiego ustawodawcę, który przyjął je jako parametr kwalifikacji prawnej działalności powiązanych w kodeksie cywilnym z 1942 r. Przepis art. 2135 ust. wł. k.c. stanowił w swej pierwotnej wersji, że przedsiębiorcą rolnym jest ten, kto prowadzi działalność ukierunkowaną na uprawę gruntu, leśnictwo, hodowlę bydła oraz działalności powiązane. W ustępie drugim wymieniał zaś dwa rodzaje tych działalności: przetwórstwo oraz sprzedaż produktów rolnych, pod warunkiem że wchodziły one w zakres normalnego wykonywania rolnictwa.

Przyjęte przez ustawodawcę ogólne kryterium normalności wymagało jednak pewnego dookreślenia. Przede wszystkim powstała kwestia, czy dla uznania danej działalności za powiązaną wystarczała „normalność” oparta na danych statystycznych, czy też konieczne było jej uzupełnienie przez odniesienie do pochodzenia produktów będących przedmiotem danej działalności przetwórczej czy zbytu¹⁴. Przeważało to drugie stanowisko. Jak podkreślano, nie mogła być uznana za powiązaną działalność, która dotyczyła w przeważającej mierze produktów nabytych poza gospodarstwem, ponieważ w takim przypadku zabrakłoby rzeczywistego powiązania pomiędzy działalnością prze-

¹² A. Arcangeli, op. cit., s. 433.

¹³ A. Arcangeli, op. cit., s. 439.

¹⁴ F. P. Traisci, *La nozione di imprenditore agricolo negli ordinamenti italiano, tedesco e francese: note comparative*, „Nuovo Diritto Agrario” 1990, nr 4, s. 409.

twórczą a prowadzoną produkcją rolną. Przyjęto zatem, że prowadzone przez rolnika przetwórstwo mogło być uznane za „rolne” jedynie wtedy, kiedy przetwarzane wraz z produktami własnymi produkty nabyte wstępowały w mniejszości i gdy służyły ulepszeniu produkcji prowadzonej w gospodarstwie¹⁵.

Tak interpretowane kryterium powiązania wraz z upływem czasu i dynamicznym rozwojem sektora rolnego stawało się jednak coraz bardziej problematyczne. Pozwalało ono bowiem uznać za rolną działalność mieszczącą się wyłącznie w granicach tego, co było typowe dla rolnictwa, a innymi słowy – co robiła większość rolników. Poza sferą rolną pozostawiało natomiast każdą działalność pod jakimś względem innowacyjną i prowadzoną tylko przez jednego bądź kilku rolników. O ile rozwiązanie takie spełniało swoją rolę w momencie wprowadzenia kodeksu cywilnego, kiedy to poziom i tempo rozwoju techniki rolnictwa nie wyróżniały się szczególną dynamiką, wraz z postępującym od drugiej połowy XX w. szybkim rozwojem technologii rolnych i szerokim otwarciem rolnictwa na rynek zaczęło ono ograniczać rolników we wprowadzaniu nowych rozwiązań i w podejmowaniu nowych inicjatyw¹⁶. Z tych względów niezbędna stała się interwencja ustawodawcy, o czym będzie bliżej mowa w dalszej części artykułu.

Poza kryterium normalności w zakresie kodeksowej regulacji działalności powiązanych pewne wątpliwości wywoływała także kwestia zaliczania do nich sprzedaży wytworzonych produktów rolnych. Wskazywano, że sprzedaż stanowi integralną część (końcową fazę) każdej gospodarczej działalności produkcyjnej, łącząc produkcję z rynkiem, pozwalając w konsekwencji zakwalifikować tę działalność jako przedsiębiorstwo. Nie powinna być ona zatem uznawana za działalność powiązaną, a więc działalność ewentualną i jedynie dodatkową¹⁷.

Problem ten nie doczekał się jednoznacznego rozwiązania i podzielił doktrynę na zwolenników różnych propozycji interpretacyjnych. Jedni przedstawiciele doktryny uważali, że sprzedaż, o której mowa w ust. 2 art. 2135 wł.

¹⁵ Ibidem, s. 411.

¹⁶ A. Genovese, *La nozione giuridica dell'imprenditore agricolo*, „Rivista di Diritto Agrario” 1992, nr 1, s. 274; S. Masi, *Sulla delega per l'orientamento di una moderna definizione dell'impresa agricola*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2000, nr 6, s. 378. O innych wątpliwościach w stosunku do omawianego kryterium zob. M. Goldoni, *Esercizio normale dell'agricoltura e agrarietà dell'impresa*, w: *Studi in onore di Enrico Bassanelli*, red. E. Casadei, G. Sgarbanti, Milano 1995, s. 237.

¹⁷ Zob. np. M. F. Rabaglietti, *La produzione agricola come concetto limite fra impresa agricola e impresa commerciale*, „Rivista di Diritto Agrario”, nr 1, s. 54; E. Rook Basile, *Impresa agricola e concorrenza, Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda* Milano 1988, s. 67; E. Romagnoli, op. cit., s. 484.

k.c., dotyczy jedynie produktów przetworzonych wcześniej i że stanowi jedynie konsekwencję uznania przetwórstwa za powiązaną działalność rolną. Ta ostatnia nie jest w przedsiębiorstwie rolnym celem samym w sobie, ale – jako działalność przeznaczona na rynek – wymaga realizacji poprzez sprzedaż¹⁸. Inni z kolei utrzymywali, że sprzedaż kwalifikowana jako działalność powiązana dotyczy sytuacji, w której jest ona prowadzona w większych rozmiarach i za pomocą specjalnie w tym celu zorganizowanych zasobów. Innymi słowy – rozróżniali oni podstawową formę wprowadzania przez rolnika produktów rolnych na rynek (sprzedaż pośrednikom handlowym czy przemysłowi przetwórczemu), którą uznawali za integralną część każdej działalności rolniczej *sensu stricto*, oraz działalność sprzedaży prowadzoną przez tego samego rolnika za pomocą specjalnie do tego celu przeznaczonych zasobów (np. sprzedaż własnych produktów w prowadzonym sklepie czy też zatrudnienie odpowiednich pracowników), którą kwalifikowali jako działalność powiązaną¹⁹.

Inną dyskutowaną w doktrynie kwestią była możliwość wyodrębnienia – oprócz przetwórstwa i sprzedaży – także innego rodzaju działalności powiązanych, prowadzonych *de facto* przez rolników. Większa część doktryny opowiadała się za taką możliwością, wyróżniając tzw. atypowe, a więc niewymienione *expressis verbis* w art. 2135 wł.k.c. działalności powiązane. Możliwość wyodrębnienia takich działalności wyprowadzono na podstawie art. 2135 ust. wł. k.c., który odnosił się do działalności powiązanych w sposób bardziej ogólny („przedsiębiorcą rolnym jest ten, kto prowadzi działalność ukierunkowaną na uprawę gruntu, leśnictwo, hodowlę bydła oraz działalności powiązane”)²⁰. Kryterium związku w tym wypadku nie było ograniczone zasadą „normalnego wykonywania rolnictwa” i – jak podkreślano – sprowadzało się jedynie do tego, by działalność powiązana była prowadzona przez ten sam podmiot, który prowadził działalność podstawową, a także, by zawierała się w ramach rozmiarów działalności podstawowej²¹.

Wyodrębnienie działalności atypowych pozwalało przede wszystkim na zaliczenie w ramy przedsiębiorstwa rolnego rodzajów hodowli zwierząt mieszczących się w zakresie terminu „bydło”, do którego ograniczona została

¹⁸ E. Rook Basile, op. cit., s. 73.

¹⁹ E. Romagnoli, op. cit., s. 484; E. Casadei, *Commento agli artt. 1 e 2 del decreto 228/2001*, „Leggi Civili Commentate” 2001, s. 737.

²⁰ Zob. P. Menti, op. cit., s. 750 i cytowana tam literatura. Niektórzy autorzy uważali natomiast, że działalności powiązane z ust. 2 stanowią jedynie sprecyzowanie działalności z ust. 1; tak np. A. Arena, op. cit. s. 366.

²¹ E. Romagnoli, op. cit., s. 483 i cytowana tam literatura.

podstawowa działalność hodowlana, a więc np. hodowlę drobiu. Z czasem pozwoliło ono także na zakwalifikowanie jako działalności powiązanych różnego rodzaju usług, w tym zwłaszcza wykonywanie przez przedsiębiorcę rolnego własnym sprzętem rolnym na rzecz innego przedsiębiorcy, czy też pojawiającej się na coraz większą skalę działalności agroturystycznej²².

3. Pierwotna wersja art. 2135 wł.k.c. i związane z nią wątpliwości interpretacyjne utrzymały się w niezmienionej formie aż do 2001r. kiedy to – na mocy dekretu legislacyjnego nr 228 o orientacji i modernizacji sektora rolnego, mającego na celu także przystosowanie wewnętrznego ustawodawstwa rolnego do prawa wspólnotowego – ustawodawca włoski dokonał nowelizacji art. 2135 wł. k.c.

Zgodnie ze zdaniem trzecim nowego i obecnie obowiązującego art. 2135 wł. k.c., za działalności powiązane zostały uznane działalności prowadzone przez tego samego przedsiębiorcę rolnego, który prowadzi działalności podstawowe, ukierunkowane na obróbkę, przechowywanie, przetwarzanie, komercjalizację i podnoszenie wartości produktów otrzymanych w przeważającej mierze z uprawy gruntu lub lasu bądź też hodowli zwierząt, a ponadto działalności skierowane na świadczenie dóbr i usług za pomocą przeważającego wykorzystania urządzeń lub zasobów gospodarstwa normalnie używanych w prowadzonej działalności rolniczej, w tym działalność polegająca na podnoszeniu wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego i/lub leśnego, a także działalność polegająca na przyjmowaniu gości i gościnności (agroturystyka).

Jak łatwo zauważyć, w nowej wersji art. 2135 wł. k.c. wykaz działalności powiązanych został znacznie rozbudowany. Wbrew jednak temu, co mogłoby się wydawać, przedmiotowy zakres tych działalności nie uległ w rzeczywistości większemu rozszerzeniu, jako że wymienione w nowym art. 2135 wł. k.c. działalności jedynie sprecyzowały te rodzaje działalności, które mogły być zaliczone w poczet działalności powiązanych już w poprzednim stanie prawnym²³. Obróbka, przechowywanie, przetwarzanie, komercjalizacja i podno-

²² Należy też dodać, że niektórzy przedstawiciele nauki zaliczali do działalności atypowych także czynności przygotowujące do produkcji. Ta ostatnia możliwość nie spotkała się jednak w doktrynie z szerszym uznaniem ze względu na to, że – zgodnie ze stanowiskiem większości – czynności takie stanowią nierozłączny element podstawowych działalności rolnych; zob. E. Romagnoli, op. cit., s. 478 i cytowana tam literatura; F. P. Traisci, op. cit., s. 408.

²³ L. Costato, *Il nuovo articolo 2135 del codice civile*, „*Studium Iuris*” 2001, s. 998; M. Bione, *La nozione di imprenditore agricolo dal codice civile ad oggi*, w: *La riforma dell'impresa agricola*, red. N. Abrani, C. Motti, Milano 2003, s. 18.

szczenie wartości produktów rolnych wchodziły wcześniej w zakres bardziej ogólnych pojęć przetwórstwa i sprzedaży, ponieważ odnosiły się do tych czynności, które towarzyszą surowcowi od momentu jego wytworzenia do zbycia go jako produktu rolnego. Świadczenie dóbr i usług mogło być natomiast kwalifikowane na podstawie starej wersji art. 2135 ust. wł. k.c. jako atypowa działalność powiązana²⁴. Różnica polega więc w zasadzie na tym, że działalności uznane w poprzednim stanie prawnym za działalności atypowe ustawodawca w nowej wersji art. 2135 ust. wł. k.c. „awansował” do rangi działalności powiązanych typowych. Nie oznacza to jednak, że w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe wyodrębnienie innych działalności atypowych. Będzie o tym bliżej mowa w dalszej części artykułu.

Zasadniczej zmianie uległy jednak kryteria kwalifikacji działalności powiązanych. Warto przede wszystkim zauważyć, że w przeciwieństwie do poprzedniej wersji art. 2135 ust. wł. k.c. został wyraźnie potwierdzony wymóg tożsamości podmiotu prowadzącego działalność podstawową i działalność powiązaną (wymiar podmiotowy)²⁵. Art. 2135 ust. zd. 3 ust. wł. k.c. stanowi bowiem, że „za działalności powiązane uznaje się w każdym razie działalności prowadzone przez tego samego przedsiębiorcę rolnego”, a więc przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność podstawową²⁶. Jeśli chodzi o przedmiotowy

²⁴ W odniesieniu do tych ostatnich warto dodać, że ustawodawca włoski już od lat siedemdziesiątych kwalifikował na podstawie odrębnych przepisów wiele form działalności usługowych jako działalności wchodzące w zakres przedsiębiorstwa rolnego. Jako przykład można tu wskazać na ustawę nr 730 z 1985 r. o agroturystyce, która w art. 2 wyraźnie uznawała usługi hotelarskie i restauracyjne świadczone przez przedsiębiorców rolnych w ich gospodarstwach za powiązaną działalność rolniczą, czy też ustawę nr 97 z 1994 r. o obszarach górskich, która w art. 17 przewidywała dla określonej kategorii przedsiębiorców rolnych (tzw. *coltivatori diretti*) możliwość wykonywania – na podstawie umów zlecenia zawartych z publicznymi osobami prawnymi bądź osobami prywatnymi – takich usług, jak: porządkowanie i utrzymywanie w należytym stanie terenów górskich, prowadzenie lokalnego przewozu osób własnymi środkami transportu, a także wykonywanie prac rolnych i leśnych na gruntach innych osób, i to bez ryzyka utraty przysługujących im jako przedsiębiorcom rolnym przywilejów. Kwalifikacja rolna tego rodzaju działalności była wyrazem realizacji – założonego zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym – celu dywersyfikacji działalności rolniczej i stwarzania warunków dla rozwoju modelu rolnictwa wielofunkcyjnego.

²⁵ Wymóg ten był jednak szeroko akceptowany jeszcze na podstawie pierwotnej wersji art. 2135 ust. wł. k.c.

²⁶ Od tej zasady został przewidziany jednak jeden wyjątek. Otóż art. 2135 ust. 2 ust. wł. k.c. stanowi, że „uznaje się za przedsiębiorców rolnych także spółdzielnie przedsiębiorców rolnych i ich konsorcja, ilekroć dla prowadzenia działalności, o której mowa w art. 2135 [...], wykorzystują w przeważającej mierze produkty członków spółdzielni bądź też świadczą w przeważającej mierze tym członkom dobra i usługi skierowane na pieczę i rozwój cyklu biologicznego”. W tym przypadku określone działalności powiązane prowadzi zatem inny podmiot niż podmiot

wymiar kryterium związku, to ustawodawca ostatecznie zrezygnował z poprzedniej zasady „normalnego wykonywania rolnictwa” i zastąpił ją parametrem przewagi. Parametr ten został jednak zróżnicowany w zależności od grupy działalności uznanych za działalności powiązane.

W odniesieniu do pierwszej grupy działalności powiązanych, tj. obróbki, przechowywania, przetwarzania, komercjalizacji i podnoszenia wartości produktów rolnych, kryterium to przejawia się w przewadze produktów. Oznacza to, że dla zakwalifikowania tych działalności jako rolnych konieczne jest, by ich przedmiotem były produkty rolne pochodzące w przeważającej mierze z własnego gospodarstwa. Przedsiębiorca rolny prowadząc działalność przetwórczą może zatem ograniczyć się do przetwórstwa wyłącznie swoich produktów, ale ma również możliwość przetwarzania produktów nabytych od osób trzecich, pod warunkiem że stanowią one mniejszość w stosunku do produktów własnych. Rozwiązanie takie wydaje się uzasadnione umożliwieniem rolnikowi lepszego i bardziej optymalnego wykorzystania urządzeń jego gospodarstwa. Jedynym problemem, jaki powstawał w tym zakresie, była ocena rzeczywistej relacji pomiędzy produktami nabytymi a produktami własnymi, a zwłaszcza ocena tego, czy produkty nabyte powinny być jednorodne z produktami własnymi, a jeśli tak, to w jakim zakresie. W doktrynie przyjęto, że oba rodzaje produktów powinny być jednorodne, z tym że może to być – jednorodność zarówno w wąskim, jak i w szerokim tego słowa znaczeniu²⁷. Od rodzaju jednorodności zależy także kryterium oceny „przewagi”. W przypadku gdy łączone produkty należą do tego samego gatunku (np. łączone są jabłka z jabłkami), a więc zachodzi jednorodność *sensu stricto*, stosunek przewagi powinien być oceniany pod względem ilościowym (przewaga własnych jabłek nad jabłkami nabytymi od osób trzecich). Natomiast w przypadku gdy produkty należą do innych gatunków, ale przynajmniej do tego samego sektora agronomicznego (np. ogrodnictwa, warzywnictwa, hodowli drobiu, itp.), a więc gdy charakteryzuje je jednorodność *sensu largo*, zastosowanie powinno znaleźć kryterium wartości (wartość własnych produktów przewyższa wartość produktów nabytych)²⁸.

Kryterium przewagi nieco inaczej przedstawia się w odniesieniu do drugiej grupy działalności powiązanych, tj. działalności skierowanych na świadczenie dóbr i usług, w tym działalności polegającej na podnoszeniu wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego i/lub leśnego, a także agroturystyki.

prowadzący działalności podstawowe (członkowie spółdzielni), a mimo to zachowuje on przyznaną mu kwalifikację przedsiębiorcy rolnego.

²⁷ A. Germanò, op. cit., s. 108.

²⁸ Por. L. Petrelli, *Studio sull'impresa agricola*, Milano 2007, s. 262.

W tym przypadku odnosi się ono nie do produktów, ale do urządzeń i zasobów gospodarstwa, jako że prowadzenie tego rodzaju działalności mieści się w zakresie przedsiębiorstwa rolnego, o ile oparte jest na wykorzystywaniu w przeważającej mierze urządzeń i zasobów gospodarstwa normalnie używanych w prowadzonej działalności rolniczej. Można zatem powiedzieć, że nie są to działalności związane z produkcją rolną, ale z gospodarstwem rolnym.

Tak sformułowane kryterium – zdaniem części doktryny – jest jednak zbyt szerokie i daje pole do pewnych nadużyć²⁹. Ogranicza się ono bowiem tylko do wymogu, by do prowadzonej działalności usługowej przedsiębiorca rolny wykorzystywał w przeważającej mierze urządzenia, które wykorzystuje do działalności rolniczej. Nie wymaga się przy tym, by urządzenia te były używane do prowadzenia działalności rolniczej w przeważający sposób (np. pod względem godzin pracy). Pozwala to w konsekwencji przedsiębiorcy rolnemu utrzymać swój status prawny nawet wtedy, gdy prowadzona przez niego działalność na rzecz osób trzecich (np. wykonywanie prac rolnych na polu sąsiada przy użyciu własnych maszyn rolniczych), przeważa nad działalnością prowadzoną w jego własnym gospodarstwie³⁰. Korzysta on w ten sposób z bardziej uprzywilejowanych przepisów regulujących świadczenie usług w ramach przedsiębiorstwa rolnego i stanowi konkurencję dla podmiotów, które wykonują te same usługi, ale w ramach przedsiębiorstwa handlowego.

Rozwiązania dla tego problemu część doktryny poszukuje w odpowiedniej interpretacji zawartego w przepisie nawiązania do urządzeń „normalnie używanych w prowadzonej działalności rolniczej”. Proponuje mianowicie, by „normalność” tę odnosić do wielkości i potrzeb prowadzonej działalności rolniczej. Dzięki temu np. rolnik posiadający wielki areal gruntu rolnego i dysponujący odpowiednim (normalnym) do tego sprzętem rolnym nie będzie mógł „masowo” świadczyć usług innym rolnikom, gdyż większość czasu będzie musiał poświęcić pracy we własnym gospodarstwie; i odwrotnie – jeśli będzie on posiadał niewielkie gospodarstwo rolne, to jego zasoby powinny być do tej wielkości odpowiednie (normalne), stąd też to nie on będzie świadczył usługi na rzecz osób trzecich, a raczej sam, w razie konieczności, wystąpi w roli usługobiorcy³¹. Inni przedstawiciele doktryny proponują zasto-

²⁹ L. Costato, op. cit., s. 1000.

³⁰ V. Fellah, *Le attività commesse nel nuovo ordinamento agricolo*, „Rivista di Diritto Agrario” 2004, nr 1, s. 504.

³¹ A. Germanò, op. cit., s. 120; zob. też L. Costato, op. cit., s. 1000.

sować tutaj dodatkowe zasady powiązania, a mianowicie wymóg, by działalność powiązana była komplementarna wobec działalności podstawowej (kryterium pomocniczości) i by miała mniejsze od tej ostatniej znaczenie gospodarcze³².

4. Po omówieniu ogólnych kryteriów i zasad kwalifikacji działalności powiązanych, warto przyjrzeć się bliżej rodzajom tych działalności. Jak już zaznaczono, do pierwszej grupy działalności powiązanych należy obróbka, przechowywanie, przetwarzanie, komercjalizacja i podnoszenie wartości produktów rolnych. Obejmują one zatem szeroki wachlarz czynności oddziałujących na produkty rolne i mających na celu ich lepsze ulokowanie na rynku.

Obróbka jest terminem bardzo ogólnym i – jak wskazuje się w doktrynie – obejmuje wszystkie te czynności, których przedmiotem są produkty w stanie naturalnym (czyszczenie, paczkowanie, ubój mięsa, krojenie itp.)³³. Stanowi ona swego rodzaju „przetwórstwo niższego stopnia”, gdyż w przeciwieństwie do normalnej działalności przetwórczej nie pociąga za sobą zmiany właściwości towarowej produktu³⁴. Przechowywanie z kolei ma na celu zachowanie wartości produktów. Pozwala ono z jednej strony na uniknięcie zepsucia się produktów (utruty ich właściwości organoleptycznych, odżywczych, higienicznych) a z drugiej na umocnienie pozycji rolnika, który może wstrzymać się ze sprzedażą do czasu pojawienia się bardziej sprzyjających warunków rynkowych.

W doktrynie wskazuje się, że obróbka i przechowywanie nie mogą być kwalifikowane jako działalności powiązane, jeśli dotyczą tylko produktów własnych. W tym wypadku stanowią bowiem integralną część działalności rolniczej i nie są w stanie nabyć znaczenia autonomicznej działalności względem osób trzecich, czyli cechy niezbędnej dla uznania ich za działalności powiązane. Nabierają one takiego znaczenia tylko wówczas, gdy dotyczą łącznie produktów własnych i produktów nabytych, pod warunkiem oczywiście, że te ostatnie występują w mniejszości³⁵.

Kolejną działalnością powiązaną jest przetwórstwo. Oznacza ono działalność mającą na celu zmianę formy i właściwości produktu naturalnego, w wyniku której powstaje nowy produkt finalny. Będzie to zatem przerabianie oliwek w oliwę, winogron w wino, mleka w masło, ale też bar-

³² E. Casadei, op. cit., s. 736.

³³ L. Petrelli, op. cit., s. 263.

³⁴ V. Fellah, op. cit., s. 507.

³⁵ A. Germanò, op. cit., s. 105; inaczej L. Petrelli, op. cit., s. 264.

dziej zaawansowane formy przetworzenia (tzw. drugiego stopnia), jak np. wyrób kielbas³⁶.

Szczególne uwagę należy jednak zwrócić na działalność komercjalizacji, gdyż budzi ona w doktrynie najwięcej polemik. Tak jak w poprzedniej wersji art. 2135 wł. k.c., tak i obecnie poddaje się w wątpliwość zaliczenie w poczet działalności powiązanych, a więc działalności dodatkowych i ewentualnych, sprzedaży (obecnie komercjalizacji) produktów rolnych, czyli działalności, która stanowi integralną część i końcową fazę każdej gospodarczej działalności produkcyjnej³⁷.

Jak wskazano wyżej, w starym stanie prawnym problem ten doktryna rozwiązywała w dwojaki sposób. Jedni przedstawiciele doktryny uważali, że sprzedaż kwalifikowana jako działalność powiązana dotyczy sytuacji, w której jest ona prowadzona w większych rozmiarach i za pomocą specjalnie w tym celu zorganizowanych zasobów, inni natomiast stali na stanowisku, że dotyczy ona jedynie produktów wcześniej przetworzonych. W nowym stanie prawnym podział ten się utrzymał.

Zwolennicy pierwszej z wspomnianych interpretacji doszukali się w zastąpieniu terminu „sprzedaż” terminem „komercjalizacja” potwierdzenia dla własnej tezy, utrzymując, że nowy termin lepiej odzwierciedla bardziej złożony organizacyjny charakter działalności wprowadzania produktów na rynek jako działalności powiązanej. Wskazuje on bowiem na szczególny sposób zbywania wytworzonych produktów, pozwalający przedsiębiorcy rolnemu trafić ze swoim produktem do konsumenta, bez udziału pośredników³⁸. Zwolennicy drugiej tezy kontrargumentują natomiast, że sposób zbycia produktów nie może decydować o zaliczeniu jej w zakres działalności podstawowej, bądź też o jej kwalifikacji jako działalności powiązanej. Sposób sprzedaży jest bowiem ściśle związany z jakością i ilością prowadzonej produkcji i jeśli produkcja jest prowadzona na szeroką skalę (np. setki hektarów upraw produktów o renomowanej marce), oczywiste jest, że jej sprzedaż będzie wymagała odpowiednio zorganizowanej sprzedaży (reklamy, odpowiedniej etykiety, ewentualnego sklepu w miejscu produkcji)³⁹. Godząc niejako dwa powyższe stanowiska, zaproponowano w doktrynie także inne rozwiązanie. Uznano, że działalność sprzedaży wytworzonych produktów rolnych, nawet jeśli została zakwalifikowana jako powiązana, pozostaje niezbędną działalnością przed-

³⁶ A. Germanò, op. cit., s. 105. Autor wskazuje, że nie dotyczy to już jednak kolejnych faz przetworzenia, czyli np. jogurtu w lody.

³⁷ L. Costato, op. cit., s. 999; V. Fellah, op. cit., s. 507.

³⁸ E. Casadei, op. cit., s. 737; V. Fellah, op. cit., s. 508.

³⁹ A. Germanò, op. cit., s. 106.

siębiorky rolnego, a odniesienie do powiązania stanowi tylko środek dla ustalenia granic sprzedaży poddanej przepisom rolnym i sprzedaży handlowej⁴⁰.

Ostatnią działalnością wymienioną w pierwszej grupie działalności powiązanych jest podnoszenie wartości produktów rolnych. Chodzi tutaj o takie działalności, które pozwalają na lepszą prezentację produktu na rynku i na nadanie mu wyższej ceny, jak np. umieszczanie owoców w odpowiednich opakowaniach z etykietą firmy. Niekiedy podnoszenie wartości produktu może łączyć się z jego przetworzeniem, np. gdy podczas procesu przetwórczego dany produkt wzbogaca się o witaminy czy inne substancje odżywcze. W każdym razie należy wykluczyć możliwość kwalifikowania jako działalności powiązanej ekologicznej produkcji rolnej czy też produkcji zgodnej ze specyfikacją produktów o chronionej nazwie pochodzenia lub chronionym oznaczeniu geograficznym. Wprawdzie nadają one wytwarzanym produktom dodatkową wartość, ale stanowią jedynie sposób prowadzenia produkcji i nie mogą występować autonomicznie od działalności podstawowej⁴¹.

Wszystkie wymienione wyżej działalności powiązane łączy ukierunkowanie działalności przedsiębiorstwa rolnego na potrzeby rynku. Dzięki zaliczeniu ich w ramy przedsiębiorstwa rolnego, producent rolny nie musi sprzedawać wytworzonych przez siebie produktów w stanie naturalnym, ale może nadać im – zgodnie z zapotrzebowaniem konsumentów – dodatkowe walory i przetwarzać je w nowe produkty. Może w ten sposób lepiej rozwijać swoją działalność, kreować swoją markę i dzięki temu zwiększać swoją konkurencyjność na rynku. Oczywiście należy pamiętać, że działalności te będą przeważnie służyć wielkim przedsiębiorcom rolnym, prowadzącym działalność rolniczą na szeroką skalę, ale mogą posłużyć także mniejszym rolnikom chcącym rozwijać się np. na rynku lokalnym.

5. Nieco inną rolę odgrywa druga grupa wymienionych w art. 2135 wł. k.c. działalności powiązanych, a więc działalności skierowanych na świadczenie dóbr i usług, w tym podnoszenie wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego i/lub leśnego, a także działalność polegająca na przyjmowaniu gości i gościnności.

Działalności te mają zasadniczo na celu zagwarantowanie rolnikom dodatkowego, pozarolniczego dochodu i umożliwienie im pełnienia wielu istotnych funkcji z punktu widzenia aktywizacji gospodarczej obszarów wiejskich. Wpisują się zatem w kontekst wielofunkcyjnego rozwoju wsi i dywersyfikacji

⁴⁰ L. Petrelli, op. cit., s. 267 i cytowana tam literatura.

⁴¹ A. Germanò, op. cit., s. 107.

działalności rolniczej, stanowiąc wyraźny przejaw przystosowywania włoskiego ustawodawstwa wewnętrznego do kierunków Wspólnej Polityki Rolnej⁴².

Jeśli chodzi o pierwszą z wymienionych działalności w ramach pojęcia „świadczenie dóbr i usług”, tj. podnoszenie wartości terytorium i dziedzictwa rolno-leśnego, należy powiedzieć, że zawiera ona w sobie szereg różnorodnych form aktywności. Jak wskazuje się w doktrynie, wchodzi w jej ramy wszelka działalność mająca na celu podwyższenie atrakcyjności obszarów wiejskich, np. prowadzenie przez przedsiębiorców rolnych muzeów prezentujących historię maszyn rolniczych czy też sprzedaż przedmiotów rękodzielniczych⁴³. W jej zakres wchodzić też będą pewne rodzaje usług istotnych dla osób żyjących na wsi, jak np. prowadzenie przez rolników usług utrzymywania w czystości dróg publicznych czy naprawy maszyn rolniczych. Usługi te niewątpliwie podwyższają standard życia na wsi, a przez to wpływają na zmniejszenie się procesu jej wyludniania⁴⁴.

Podnoszenie wartości terytorium i dziedzictwa rolno-leśnego może obejmować także świadczenie pewnych usług w sferze ochrony środowiska naturalnego i ochrony obszaru wiejskiego. Chodzi tu w szczególności o różnego rodzaju działania rolno-środowiskowe podejmowane przez rolników w ramach umów z administracją publiczną, przewidziane zarówno w prawie wspólnotowym, jak i krajowym. W zakresie prawa wspólnotowego uregulowane są one w rozporządzeniu (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁴⁵ w odniesieniu do zobowiązań rolnośrodowiskowych (art. 39), zobowiązań dotyczących dobrostanu zwierząt (art. 40) oraz zobowiązań leśnośrodowiskowych (art. 47). W prawie krajowym przewiduje je natomiast m.in. wspomniany wyżej dekret orientacyjny z 2001 r., który wprowadza tzw. kontrakty promocyjne (*contratti di promozione*) i konwencje (*convenzioni*) zawierane pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami rolnymi. Kontrakty promocyjne określają zobowiązanie rolników do zagwarantowania w ramach prowadzonej działalności produkcyjnej „ochrony zasobów naturalnych, bioróżnorodności, dziedzictwa kulturowego oraz krajobrazu rolno-leśnego”. Konwencje natomiast odnoszą się do prowadzenia przez przedsiębiorców rolnych działalności polegającej na

⁴² Zob. więcej np. A. Szymecka, *Wielofunkcyjne przedsiębiorstwo rolne w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 226 i n.

⁴³ A. Germanò, op. cit., s. 121.

⁴⁴ A. Germanò, op. cit., s. 123.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady WE z 20 września 2005 r., Dz.U. WE, L 227, z 21 października 2005 r.

„usystematyzowaniu i utrzymywaniu obszarów wiejskich, ochronie krajobrazu rolno-leśnego, ochronie systemu hydrologicznego i na promocji usług świadczonych w celu ochrony charakteru produkcyjnego obszaru”.

W doktrynie przeważa pogląd, że działania rolno-środowiskowe stanowią swego rodzaju usługi publiczne, które przedsiębiorcy rolni świadczą na rzecz całej społeczności i które – nie znajdując bezpośredniego wynagrodzenia na rynku – są odpowiednio rekompensowane przez organy władzy publicznej⁴⁶. Ilekroć przy tym są one prowadzone z zachowaniem warunku wykorzystywania w przeważającej mierze urządzeń i zasobów gospodarstwa normalnie używanych w prowadzonej działalności rolniczej, mogą kwalifikować się jako omawiana działalność powiązana przedsiębiorstwa rolnego⁴⁷. Wydaje się jednak, że kwalifikacja ta powinna być ograniczona pewnym zastrzeżeniem. Za działalność powiązaną powinny być bowiem uznane tylko te działania rolno-środowiskowe, które nie są jedynie szczególnym sposobem prowadzenia produkcji rolnej (tj. produkowania przy zachowaniu przyjaznych środowisku metod), ale mogą stanowić odrębny od niej przedmiot aktywności (np. utrzymywanie łąk).

W ramy tak pojętych usług środowiskowych, a mówiąc szerzej – działalności ukierunkowanej na podnoszenie wartości terytorium i dziedzictwa rolno-leśnego, część przedstawicieli doktryny wpisuje także działalność polegającą na utrzymywaniu gruntów w dobrych warunkach agronomicznych, czyli działalność, która zgodnie z prawem wspólnotowym stanowi formę działalności rolniczej⁴⁸. Nie jest to jednak stanowisko powszechnie podzielane, jako że inni autorzy zaliczają tego rodzaju działalność do działalności podstawowych przedsiębiorstwa rolnego⁴⁹.

⁴⁶ A. Germanò, op. cit., s. 123.

⁴⁷ L. Petrelli, op. cit., s. 285.

⁴⁸ F. Albinini, *Profili istituzionali nel Regolamento sull’Aiuto Unico e nel Decreto di attuazione per l’Italia*, „Agricoltura. Istituzioni. Mercati” 2004, nr 4, s. 44. Autor wskazuje jednak, że o ile w prawie wspólnotowym działalność utrzymywania gruntów w odpowiednich warunkach środowiskowych została uznana za rolną sama przez się, tzn. na równi i niezależnie od produkcyjnej działalności rolnej, o tyle krajowa kwalifikacja tej działalności jako działalności powiązanej wymaga uwzględnienia warunku wykorzystywania przy jej prowadzeniu w przeważającej mierze urządzeń i zasobów gospodarstwa normalnie używanych w prowadzonej działalności rolniczej, a więc wskazuje na konieczność współistnienia produkcyjnej działalności rolniczej.

⁴⁹ Zob. np. L. Petrelli, op. cit., s. 203, który wyróżnia w tym zakresie tzw. usługowe przedsiębiorstwo rolne; por. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne w prawie włoskim (cz. I)*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 200; por. też C. A. Graziani, *Legge 20 febbraio 2006, N. 96, Disciplina dell’agriturismo*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr 9-10, s. 419, który uważa, że podmiot, który nie produkuje lub nie przeznaczają dóbr lub usług na rynek, a ogranicza się tylko do utrzymywania ziemi w dobrych warunkach agronomicznych, nie jest przedsiębiorcą w ro-

Kolejnym rodzajem działalności świadczenia dóbr i usług wymienionych wyraźnie w art. 2135 wł. k.c. jest działalność polegająca na przyjmowaniu osób i gościnności. Chodzi tu oczywiście o działalność agroturystyczną, której definicję ustawodawca zawarł w odrębnej ustawie. Aktualnie definicja ta zawarta jest w ustawie nr 96 z 26 lutego 2006 r. o agroturystyce, która kompleksowo reguluje prowadzenie takiej działalności. Art. 2 ust. 1 wspomnianej ustawy podaje ogólną definicję działalności agroturystycznej, natomiast ust. 3 tego artykułu ją uszczegóławia.

Ogólne pojęcie tej działalności obejmuje przyjmowanie osób i gościnność, pod warunkiem, że prowadzone są one przez przedsiębiorcę rolnego (w tym spółki kapitałowe i osobowe), przy wykorzystaniu własnego gospodarstwa i w powiązaniu z podstawową działalnością rolniczą. Szczegółowo w jej zakres wchodzi: a) przyjmowanie gości w kwaterach bądź w otwartej przestrzeni przeznaczonej dla postojów kampingów, b) podawanie posiłków i napojów otrzymywanych w przeważającej mierze z produktów własnych bądź produktów pochodzących z innych okolicznych gospodarstw, w tym produktów alkoholowych z preferencją dla produktów typowych bądź oznaczonych znakami Chronionej Nazwy Pochodzenia, Chronionego Oznaczenia Geograficznego, Gwarantowanej Specjalności Tradycyjnej, Kontrolowanej Nazwy Pochodzenia oraz Kontrolowanej i Gwarantowanej Nazwa Pochodzenia, czy też produktów wpisanych na krajową listę tradycyjnych produktów żywnościowych, c) organizowanie degustacji produktów wytworzonych we własnym gospodarstwie, d) organizowanie, także poza terenem gospodarstwa rolnego, działalności rekreacyjnej, kulturalnej, dydaktycznej, sportowej oraz wycieczek i hipoturystyki, o ile ich celem jest podnoszenie wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego⁵⁰. Czynności te obejmują zarówno świadczenie dóbr (np. organizacja degustacji win), jak i usług (np. gospodarstwo dydaktyczne).

Należy zwrócić szczególną uwagę na kwestię kryteriów kwalifikacji wyżej wymienionych form działalności agroturystycznej. Znajdują tutaj zastosowanie generalne kryteria powiązania ustanowione w art. 2135 wł. k.c., pod-

zumieniu art. 2082 wł. k.c. W doktrynie pojawiają się jednak głosy, że można kwalifikować omawianą działalność jako formę usług, ilekroć się przyjmie, że rynek może mieć miejsce także w wypadku tzw. monopolu naturalnego; por. A. Germanò, op. cit., s. 358.

⁵⁰ Zgodnie z art. 4 ust. 5, działalność rekreacyjna i kulturalna nie muszą być prowadzone łącznie z przyjmowaniem osób i podawaniem posiłków, pod warunkiem że realizują powiązanie z podstawową działalnością rolniczą i zasobami gospodarstwa rolnego, a także z innymi działalnościami ukierunkowanymi na poznanie dziedzictwa historyczno-przyrodniczego i kulturowego terytorium. Działalności, które nie spełniają takiego powiązania, mogą być świadczone jedynie jako usługi uzupełniające i pomocnicze, zarezerwowane dla gości zakwaterowanych w gospodarstwie.

miotowe i przedmiotowe, co wyraźnie potwierdza art. 2. Działalność agroturystyczna musi być bowiem prowadzona przez przedsiębiorcę rolnego (kryterium podmiotowe), przy wykorzystaniu własnego gospodarstwa (kryterium przedmiotowe). Musi być ona zatem wykonywana w ramach organizacji stworzonej do prowadzenia działalności podstawowej i być wobec tej ostatniej działalnością dodatkową, uboczną i komplementarną⁵¹.

Ustawa w nieco inny sposób uregulowała zasady stosowania kryterium przewagi, niż uczyniono to w art. 2135 w.l.k.c.⁵² Nie zostało ono zastrzeżone w odniesieniu do wykorzystania zasobów gospodarstwa, co – zdaniem doktryny – oznacza, że prowadzenie działalności agroturystycznej, w odróżnieniu od innych działalności powiązanych polegających na świadczeniu dóbr i usług, powinno odbywać się przy wyłącznym, a nie przeważającym użyciu urządzeń i zasobów gospodarstwa rolnego normalnie używanych w prowadzeniu podstawowej działalności rolniczej⁵³. Ustawa wymaga jednak, by podstawowa działalność rolnicza przeważała nad działalnością agroturystyczną. Wymóg ten nie stanowi sam w sobie nowości, jako że każda działalność powiązana z natury rzeczy jest podporządkowana i uzupełnia działalność podstawową. Nowość polega jednak na tym, że – w myśl przepisów ustawy – przewaga ta powinna znaleźć swój wyraz w czasie poświęconym na jej prowadzenie⁵⁴. Podkreśla się w doktrynie, że ustawodawca rozwiązał tym samym istniejący do tej pory problem dotyczący określenia charakteru przewagi działalności podstawowej nad działalnością agroturystyczną. W poprzednim stanie prawnym zagadnienie to nie było uregulowane i dawało podstawy dla arbitralnego niekiedy wyboru pomiędzy parametrem czasu prowadzenia działalności a parametrem wysokości dochodów uzyskiwanych z obu działalności⁵⁵.

Oprócz wyżej omówionych kryteriów ogólnych, jakie muszą być spełnione, by dana działalność mogła być uznana za działalność agroturystyczną wchodzącą w ramy przedsiębiorstwa rolnego, ustawodawca zastrzegł także kilka innych wymogów w odniesieniu do poszczególnych form tej działalno-

⁵¹ A. Germanò, op. cit., s. 114.

⁵² Należy także dodać, że ustawa upoważnia władze poszczególnych Regionów do określenia dodatkowych kryteriów określających stosunek pomiędzy działalnością podstawową i działalnością agroturystyczną, a także granice kwalifikacji tej ostatniej oraz szczegółowe obowiązki administracyjne związane z prowadzeniem gospodarstwa agroturystycznego.

⁵³ Tak C. A. Graziani, op. cit., s. 411 i n. Szerzej na ten temat zob. A. Kapala, *Agroturystyka jako forma działalności rolniczej we Włoszech*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203 i n.

⁵⁴ Ustawa wprowadziła tu posiłkowo pewne domniemanie, zgodnie z którym podstawowa działalność rolnicza uznawana jest za przeważającą, jeżeli usługi przyjmowania osób i podawania posiłków są wykonywane dla nie więcej niż 10 osób.

⁵⁵ L. Petrelli, op. cit., s. 279.

ści, a w szczególności do podawania posiłków i napojów. Ustawa stanowi, że posiłki i napoje powinny być otrzymywane w przeważającej mierze z produktów własnych bądź produktów pochodzących z innych okolicznych gospodarstw (w tym produktów alkoholowych) z preferencją dla produktów tradycyjnych i posiadających chronione oznaczenia. Art. 4 ust. 4 precyzuje dodatkowo, że produkty własne powinny występować w przeważającej mierze, produkty nabyte powinny pochodzić od lokalnych wytwórców żywności i odnosić się do regionalnej produkcji rolnej. W przypadku, gdy nabycie takich produktów jest niemożliwe, a są one konieczne z punktu widzenia oferty gastronomicznej danego gospodarstwa, ustawa dopuszcza ustalenie przez władze regionalne ograniczonej dopuszczalnej ilości produktów o pozaregionalnym pochodzeniu, pod warunkiem, że będą one w stanie zagwarantować wysoką jakość i tradycyjny charakter podawanych posiłków. Wyjątkowo została przewidziana możliwość podawania w gospodarstwie agroturystycznym posiłków otrzymanych w przeważającej mierze z produktów nabytych, a to w sytuacji zaistnienia okoliczności siły wyższej, takich jak klęski żywiołowe, epidemie chorób roślin lub zwierząt itd.

Nacisk, jaki ustawa kładzie na wykorzystywanie w ofercie gospodarstw agroturystycznych produktów regionalnych, podyktowany jest przede wszystkim wolą utrzymania ekonomicznych korzyści płynących z prowadzonej działalności agroturystycznej w obrębie danego regionu i ochroną tradycyjnego dorobku lokalnych specjalów. Podyktowany jest on także ochroną oczekiwań konsumenta, który z działalnością agroturystyczną kojarzy zazwyczaj produkty typowe i tradycyjne⁵⁶.

Omówione wyżej działalności podnoszenia wartości terytorium i dziedzictwa rolno-leśnego oraz agroturystyka nie wyczerpują wszystkich możliwych działalności wchodzących w zakres działalności świadczenia dóbr i usług. Stanowią one jedynie jej przykładowe wyliczenie. Art. 2135 wł. k.c. stanowi bowiem, że w zakres działalności powiązanych wchodzi działalność skierowane na świadczenie dóbr i usług, w tym podnoszenie wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego i/lub leśnego, a także działalność polegająca na przyjmowaniu gości i gościnności. Sama działalność świadczenia dóbr i usług jest zatem pojęciem dużo szerszym i – jak przyjmuje się w doktrynie – daje podstawę do wyodrębnienia (analogicznie jak na podstawie poprzedniej wersji art. 2135 wł. k.c.) kategorii atypowych działalności powiązanych. Zakres tych działalności jest niezwykle szeroki. Jako przykłady doktryna wymienia tu odpłatne wykonywanie przez przedsiębiorcę rolnego prac rolnych na rzecz innych

⁵⁶ Tak L. Petrelli, op. cit., s. 278.

rolników (tzw. *contoterzismo*), odpłatne prowadzenie usług transportowych własnym pojazdem, zbiór owoców leśnych z własnego lasu, czy też hodowle zwierząt, które ze względu na brak spełnienia przesłanki choćby tylko potencjalnej możliwości prowadzenia ich na gruncie rolnym, nie kwalifikują się jako działalności podstawowe⁵⁷. Jak zatem widać, zakres działalności mogących wchodzić w ramy przedsiębiorstwa rolnego jest obecnie bardzo pojemny, a jedynym kryterium, jakie spełniać muszą działalności atypowe, jest przeważające wykorzystanie urządzeń lub zasobów gospodarstwa normalnie używanych w prowadzonej działalności rolniczej.

Na zakończenie analizy rodzajów działalności powiązanych należy wspomnieć o jeszcze innej działalności powiązanej, która wprawdzie nie została wymieniona bezpośrednio w art. 2135 wł. k.c., ale która kwalifikuje się jako typowa działalność powiązana, ponieważ została uznana za taką na podstawie odrębnego przepisu. Chodzi tu o znowelizowany art. 1 ust. 423 ustawy nr 266 z 23 grudnia 2005 r. (tzw. ustawy budżetowej na 2006 r.), który za działalność powiązaną uznał prowadzoną przez przedsiębiorców rolnych produkcję i zbyt energii elektrycznej i ciepłej uzyskiwanej z odnawialnych źródeł rolno-leśnych (biomasy) lub fotowoltaicznych. Rozwiązanie to stanowi wyraźny przejaw odpowiedzi ustawodawcy na zachodzące aktualnie w rolnictwie zjawiska. Ustawodawca wprowadził jednak w tym zakresie pewne ograniczenia. Aby produkcja i sprzedaż energii odnawialnej mogły podlegać reżimowi działalności rolniczych, musi być spełniony – tak jak w wypadku innych działalności powiązanych – zarówno warunek podmiotowy, jak i przedmiotowy. Produkowanie i sprzedaż energii odnawialnej muszą być zatem dokonywane przez ten sam podmiot, który prowadzi produkcję rolną, a także w zakresie tego samego gospodarstwa. W zależności jednak od sposobu wytworzenia uzyskanej energii, zastosowanie znajdują inne szczegółowe kryteria kwalifikacji takiej działalności jako powiązanej.

Uzyskiwanie energii z biomasy, tj. materii pochodzenia roślinnego bądź zwierzęcego (np. upraw energetycznych, odpadów produkcji rolnej i leśnej)⁵⁸, kwalifikuje się jako działalność powiązana wchodząca w zakres obróbki,

⁵⁷ E. Casadei, op. cit., s. 738; L. Petrelli, op. cit., s. 293; A. Germanò, op. cit., s. 92.

⁵⁸ Szczegółową definicję biomasy podają art. 2 pkt b) dyrektywy nr 2001/77/WE z 27 września 2001 r. w sprawie promocji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na wewnętrznym rynku energii elektrycznej oraz art. 2 ust. 1 pkt b) dyrektywy 2003/30/WE z 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych, w myśl których przez biomasę rozumie się ulegającą biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości z rolnictwa (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych działów przemysłu, a także ulegającą biodegradacji część odpadów przemysłowych i miejskich.

przechowywania, przetwarzania i komercjalizacji, czyli tych działalności powiązanych, które polegają na oddziaływaniu na produkty uzyskane w wyniku produkcji rolnej w celu ich lepszego dostosowania do potrzeb rynku. W konsekwencji taka działalność będzie mogła być uznana za rolną, jeżeli produkcja i zbyt energii będą miały za przedmiot produkty (biomasę) pochodzące w przeważającej mierze z uprawy gruntu, hodowli zwierząt bądź leśnictwa⁵⁹.

Uzyskiwanie energii ze źródeł fotowoltaicznych kwalifikuje się jako działalność powiązana polegająca na świadczeniu dóbr i usług. W tym wypadku przedmiotem nie są produkty otrzymywane z działalności podstawowej, ale energia słoneczna wykorzystywana przez rolnika do produkcji energii elektrycznej. Odpowiednio do tego znajdzie zastosowanie kryterium prowadzenia tego rodzaju działalności z wykorzystywaniem w przeważającej mierze urządzeń i zasobów gospodarstwa normalnie używanych w prowadzonej działalności rolniczej⁶⁰.

6. Zamykając przeprowadzone w obu częściach artykułu rozważania na temat włoskiej kategorii przedsiębiorstwa rolnego, w tym działalności podstawowych i działalności powiązanych, należy dokonać jej ogólnej oceny, a także przyrzeć się w jej kontekście regulacji pojęcia „działalność rolnicza” w prawie polskim.

Przede wszystkim należy podkreślić, że włoska kategoria przedsiębiorstwa rolnego, uznawana za jedną z najbardziej rozwiniętych na świecie, jest do dziś inspiracją dla doktryny i rozwiązań prawnych wprowadzanych w wielu krajach i to nie tylko europejskich. Jak zostało bowiem wykazane, jej konstrukcja i obudowa teoretyczna okazały się niezwykle elastyczne, pozwalając na szybkie przystosowywanie się regulacji prawnej do realiów i przeobrażeń zachodzących w rolnictwie. Dzięki niej możliwa była realizacja nowych i ciągle zmieniających się celów krajowej i wspólnotowej polityki rolnej. Można pokusić się nawet o stwierdzenie, że sama kategoria przedsiębiorstwa rolnego stała się instrumentem prowadzenia tej polityki. Jej ewolucja pozwoliła – z jednej strony – na wzmocnienie pozycji przedsiębiorców rolnych na rynku, z drugiej zaś

⁵⁹ Warto w tym miejscu dodać, że na podstawie znowelizowanego art. 14 włoskiego dekretu legislacyjnego nr 99 z 2004 r. już samo wytwarzanie biomasy zostało uznane za działalność wchodzącą w zakres podstawowej działalności rolniczej – uprawy ziemi.

⁶⁰ Więcej na temat regulacji produkcji energii ze źródeł odnawialnych w rolnictwie zob. T. Babuscio, *Agricoltura non alimentare: le nuove opportunità per gli imprenditori agricoli*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2006, nr 3, s. 423; A. Szymecka, *Attività agricole, multifunzionalità, produzione di agro-energia*, w: *Sviluppo integrato e risorse del territorio. Un caso di studio nel Piceno*, red. F. Adornato, Milano 2006, s. 227.

– na powierzanie im roli głównych podmiotów odpowiedzialnych za rozwój aktywizacji gospodarczej wsi.

Poprzez wprowadzenie nowoczesnego kryterium kwalifikacji działalności podstawowych, tj. kryterium cyklu biologicznego, możliwe stało się prowadzenie produkcji z zastosowaniem nowych technik i technologii w oderwaniu od wymogu jej związku z gruntem rolnym. Włączenie w zakres pojęcia przedsiębiorstwa rolnego pewnych rodzajów działalności o charakterze przemysłowym, handlowym czy usługowym pozwoliło przedsiębiorcom rolnym na lepsze przystosowanie ich oferty do potrzeb rynku, bardziej optymalne wykorzystanie zasobów gospodarstwa, zapewnienie im wyższych źródeł dochodów i wykonywania powierzonej im nowej funkcji „strażników przyrody”. Co więcej, tak szeroki zakres działalności uznanych za rolne zagwarantował rolnikom możliwość realizacji własnych, często innowacyjnych, wizji rozwoju prowadzonych gospodarstw, i to bez ryzyka utraty uprzywilejowanej pozycji prawnej.

Jak na tym tle przedstawia się polska regulacja działalności rolniczej, która stanowi wyróżnik przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa rolnego? Przede wszystkim należy zauważyć, że w polskim porządku prawnym brakuje jednolitej, obowiązującej zarówno w zakresie prawa prywatnego, jak i publicznego, definicji działalności rolniczej. Na potrzeby różnych ustaw ustawodawca używa w odniesieniu do niej różnej terminologii⁶¹, a także w odmienny sposób określa jej zakres. Przykładowo, na gruncie kodeksu cywilnego pojęcie działalności wytwórczej w rolnictwie wciąż jeszcze łączy się z wykorzystywaniem gruntów rolnych, podczas gdy w innych ustawach wyraźne jest jej kwalifikowanie w oparciu o związek z rozwojem organizmów zwierzęcych i roślinnych, w oderwaniu od czynnika ziemi. Nie sprzyja to jasności i spójności regulowanej materii. Rodzi też różnego rodzaju problemy praktyczne, jako że dana działalność w świetle jednych przepisów może być uznana za rolną, w świetle innych zaś nie.

Trudność interpretacyjne może też budzić granica zaliczenia w zakres działalności rolniczej sprzedaży czy przetwórstwa wytworzonych przez rolników produktów. Większość polskich przepisów dotyczących działalności rolniczej ogranicza się do wąsko pojętej produkcji i nie wprowadza żadnych kryteriów regulujących przynależność danej działalności do sfery rolnej, handlowej czy

⁶¹ W odniesieniu do procesów wytwórczych w rolnictwie można znaleźć w polskim ustawodawstwie takie wyrażenia, jak np. „działalność wytwórcza”, „produkcja rolna”, „działalność specjalnej produkcji rolnej”, „działalność rolnicza”. Zwracano już na to uwagę w doktrynie; zob. np. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, w: „Prawo i Administracja”, Piła 2003, s. 167.

przemysłowej. Pewnymi wyjątkami w tym zakresie są ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z 1991 r.⁶² oraz ustawa o podatku od towarów i usług z 2004 r.⁶³ Pierwsza z nich w art. 2 ust. 2 uzależnia zaliczenie do działalności rolniczej sprzedaży uprzednio nabytych roślin i zwierząt od upływu ściśle określonego okresu ich przetrzymywania⁶⁴ a ponadto, w art. 21 ust. 1 pkt 71, zrównuje ze statusem produkcji rolnej (tj. zwalnia od podatku od dochodów) niektóre formy przetwórstwa⁶⁵. Natomiast z zawartych w ustawie o podatku od towarów i usług definicji działalności rolniczej i produktów rolnych wynika, że specjalny reżim prawny, któremu poddawani są rolnicy ryczałtowi, znajduje zastosowanie także wtedy, kiedy produkty wytworzone przez tych rolników były przedmiotem czynności przetwórczych⁶⁶. Powołane przepisy nie są jednak ze sobą w żaden sposób skoordynowane, nie są wynikiem realizacji jednej koncepcji, stąd też trudno wyinterpretować z nich jednolite kryteria kwalifikacji działalności przetwórczej bądź sprzedaży jako działalności rolniczej.

Niezwykle ograniczona w polskim porządku prawnym jest też liczba działalności usługowych, które są związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego i które ustawodawca traktuje w różnych regulacjach jako należące do sfery rolnej. Dotyczy to właściwie tylko wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów, a więc szeroko pojętej działalności agroturystycznej⁶⁷. Wiele zatem innych rodzajów działalności usłu-

⁶² Dz. U. 2000, Nr 14 poz. 176 z późn. zm.

⁶³ Dz. U. 2004, Nr 54, poz. 535 z późn. zm.

⁶⁴ Artykuł ten uznaje za działalność rolniczą działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej: 1) miesiąc – w przypadku roślin, 2) 16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi lub kaczek, 3) 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego, 4) 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt, licząc od dnia nabycia.

⁶⁵ Chodzi tu o dochody ze sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy lub hodowli, niestanowiących działów specjalnych produkcji rolnej, przerobionych sposobem przemysłowym, jeżeli przerób polega na kiszeniu produktów roślinnych lub przetwórstwie mleka albo na uboju zwierząt rzeźnych i obróbce poubojowej tych zwierząt, w tym również na rozbiorze, podziale i klasyfikacji mięsa. Przepis ten jednak przedstawia pewne mankamenty, o których ze względu na rozmiar i cel niniejszego artykułu nie można tutaj bliżej powiedzieć.

⁶⁶ Por. zwłaszcza definicję produktów rolnych, przez które ustawa rozumie towary wymienione w załączniku nr 2 do ustawy (zasadniczo nieprzetworzone) oraz towary wytworzone z nich przez rolnika ryczałtowego z produktów pochodzących z jego własnej działalności rolniczej za pomocą środków zwykle używanych w gospodarstwie rolnym, leśnym i rybackim.

⁶⁷ Por. art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r.

wych, jakie rolnicy mogą prowadzić w ramach swoich gospodarstw rolnych, nie zostało poddanych szczególnej, rolnej regulacji, a przez to nie stanowi dla nich zachęty dla podejmowania pozarolniczych zajęć, istotnych z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich.

W świetle polskiego ustawodawstwa nie można także jednoznacznie stwierdzić, czy działalność rolnicza, przynajmniej w ramach prawa publicznego, może w ogóle kwalifikować się jako działalność gospodarcza⁶⁸. Debata w tym zakresie toczy się od dawna i choć wydaje się, że ilekroć działalność ta spełnia ogólne przesłanki działalności gospodarczej (tzn. jest prowadzona w sposób zorganizowany i ciągły), nie można odmówić jej takiej kwalifikacji, to dla ostatecznego rozwiązania tego problemu pożądane byłoby wyraźne stwierdzenie ustawodawcy, że działalność rolnicza może być uznana za działalność gospodarczą.

W świetle powyższych rozważań wydaje się zatem w pełni uzasadnione podniesienie postulatu ujednoczenia w prawie polskim definicji działalności rolniczej, rozszerzenia jej zakresu o inne działalności konieczne z punktu widzenia funkcjonowania rolnictwa w gospodarce rynkowej i rozwoju obszarów wiejskich, a także nadania tej działalności *expressis verbis* statusu działalności gospodarczej. Za wzór w tym zakresie mogą posłużyć przedstawione w artykule włoskie rozwiązania prawne oraz bogaty dorobek doktryny.

AGRICULTURAL ENTERPRISE IN THE ITALIAN LEGAL SYSTEM (II)

Summary

An agricultural enterprise as a legal category is regulated in Italian law by the provisions of Art. 2135 of the civil code of 1942. That article provides for a definition of an agricultural entrepreneur. Pursuant to those provisions, an agricultural enterprise is any

⁶⁸ Możliwość taką negują m.in. T. Kocowski, w: A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited 2005, s. 30; M. Mądrzak, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2001, s. 259; J. Broł, w: *Kodeks postępowania cywilnego (art. 425-843). Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2002, s. 197. Za możliwością uznania działalności rolniczej za działalność gospodarczą opowiadają się m.in. M. P. Ilnicki, J. Wolski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 36; A. Kidyba, *Galimatias z przedsiębiorcami*, „Rzeczpospolita” z 18-19 czerwca 2003 r.; K. Pawłowicz w: C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, R. Kaszubski, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003, s. 89; R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2002, z. 3, s. 114.

form of land cultivation, forestry, animal breeding and related activity conducted in an organised and professional manner. While the first three activities are of agricultural character by nature and as such they justify the special status of an agricultural enterprise, the latter include commercial or industrial activities which the Italian legislator decided, for different reasons, to treat as agricultural due to their nature.

The paper aims to analyse different aspects of related activities in order to identify the above categories, their qualifying criteria and types of such activity in order to subsequently divide them into activities with an impact on agricultural produce exercised with a view of its better positioning in the market, and activities focused of the provision of certain goods and services. The evolution of different solutions and their development is also discussed.

The paper ends with an overall assessment of an agricultural enterprise as such and on that basis certain conclusions and postulates addressed to the Polish legislator are offered.

L'IMPRESA AGRICOLA NEL SISTEMA GIURIDICO ITALIANO (PARTE II)

R i a s s u n t o

La nozione giuridica di impresa agricola nel diritto italiano viene ricavata dall'art. 2135 del codice civile del 1942, il quale detta la definizione dell'imprenditore agricolo. Alla luce di questa norma, per impresa agricola si intende la coltivazione del fondo, la silvicoltura, l'allevamento di animali e le attività connesse. Le prime tre delle suindicate attività hanno carattere agricolo e giustificano lo status giuridico privilegiato dell'impresa agricola. Le attività connesse sono invece le attività di carattere commerciale o industriale che per vari motivi il legislatore italiano ha equiparato alle attività agricole di natura.

L'obbiettivo dell'articolo è la presentazione al Lettore polacco della problematica delle attività connesse. In particolare vengono analizzati gli obiettivi dell'individuazione di una tale categoria di attività, i criteri di qualificazione di queste attività, nonché la loro classificazione a seconda che abbiano come scopo la migliore collocazione sul mercato dei prodotti agricoli (attraverso la loro valorizzazione, trasformazione, ecc.) o siano orientate alla fornitura di beni e servizi. Viene illustrata anche l'evoluzione delle regolazioni normative in questa materia.

In conclusione si propone una valutazione generale della categoria di impresa agricola e – in base a quest'ultima – si formulano le proposte di riforma del diritto polacco.

ŁUKASZ BOBEŁ

Zbycie gospodarstwa a przejście kwoty mlecznej w świetle prawa polskiego

1. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych¹ wprowadza trzy możliwe sposoby transferu kwot mlecznych. Obejmują one transfer kwot z gospodarstwem, transfer definitywny kwot bez gospodarstwa oraz transfer tymczasowy kwot bez gospodarstwa. Pierwszy z tych sposobów przez długie lata był jedynym dopuszczalnym w świetle ustawodawstwa wspólnotowego².

Zgodnie z regulacją prawną zawartą we wspomnianej ustawie, transfer kwot mlecznych z gospodarstwem może być skutkiem trzech zdarzeń: zbycia gospodarstwa w drodze umowy, umownego przeniesienia posiadania zależnego gospodarstwa lub dziedziczenia gospodarstwa. Przedmiotem niniejszego artykułu jest problematyka transferu kwoty mlecznej będąca skutkiem pierwszego z wymienionych zdarzeń.

Celem niniejszego artykułu jest przede wszystkim podjęcie próby rozstrzygnięcia niektórych problemów prawnych, jakie pojawiają się w trakcie analizy obowiązujących w Polsce przepisów dotyczących zbycia gospodarstwa i związanego z tym przejścia kwoty mlecznej na nabywcę gospodarstwa, a także sformułowanie oceny obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych.

¹ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 244, poz. 2081 z późn. zm. (zwana dalej: „ustawa”).

² Bliżej zob. E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej na przykładzie kwot mlecznych*, Warszawa 2000, s. 230 i n.

Problematyka transferu kwot mlecznych w prawie polskim była już przedmiotem kilku opracowań³. Dotyczyły one także zagadnień objętych tematyką niniejszego artykułu⁴, jednakże zawarte w nich rozważania – poświęcone zbyciu gospodarstwa i przejścia kwoty mlecznej na nabywcę z konieczności – miały charakter fragmentaryczny i z tego względu wymagają uzupełnienia.

Struktura artykułu została przyporządkowana realizacji wskazanych celów. W pierwszej kolejności zostanie wyjaśnione użyte w tytule pojęcie „gospodarstwa”. Następnie podjęta będzie próba rozstrzygnięcia wybranych problemów prawnych pojawiających się w trakcie analizy obowiązujących w Polsce przepisów dotyczących zbycia gospodarstwa wraz z kwotą mleczną. Artykuł zamkną rozważania końcowe, podsumowujące poczynione w nim ustalenia i formułujące ocenę obowiązujących w Polsce regulacji prawnych.

2. Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy przepisów dotyczących zbycia gospodarstwa i wiążącego się z tym transferu kwoty mlecznej należy w pierwszej kolejności wyjaśnić termin „gospodarstwo”, mający podstawowe znaczenie zarówno z punktu widzenia tematyki artykułu, jak i ze względu na treść przepisów ustawy dotyczących transferu kwot mlecznych. Ustawa nie definiuje tego pojęcia. Definicję taką zawiera art. 2(b) rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003⁵, do którego odsyła art. 65(d) rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007. Zgodnie z tym przepisem, za gospodarstwo uznaje się „wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez producenta rolnego znajdujące się w granicach jednego państwa członkowskiego”.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości w licznych orzeczeniach podkreślał, że gospodarstwo w rozumieniu przepisów wspólnotowych dotyczących wspólnej organizacji rynku mleka może być zorganizowane na gruntach stanowiących własność producenta, na gruntach przezeń dzierżawionych, lub też

³ Por. R. Pastuszko, *Przekazanie gospodarstwa rolnego za emeryturę (rentę strukturalną) a przejście kwoty mlecznej na nabywcę w świetle praktyki notarialnej*, „Rejent” 2005, nr 1, s. 113-121; Ł. Bobeł, *Z problematyki prawnej obrotu kwotami mlecznymi w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 71-89; idem, *Transfer kwot mlecznych bez gospodarstwa w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 271-289.

⁴ R. Pastuszko, op. cit.; Ł. Bobeł, op. cit.

⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia: (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001; Dz. Urz. L 270, z 21 października 2003 r., s. 1-69.

na gruntach „mieszanych”⁶. Pogląd ten zdaje się nie budzić wątpliwości, gdyż przepisy wspólnotowe nie regulują kwestii tytułu prawnego producenta rolnego do jednostek produkcyjnych wchodzących w skład gospodarstwa.

Kształt normatywny cytowanej powyżej definicji prowadzi do wniosku, że nie można utożsamiać terminu „gospodarstwo” z pojęciem „gospodarstwa rolnego” w rozumieniu art. 55³ k.c.⁷ W świetle definicji wspólnotowej, producent rolny może mieć wyłącznie jedno gospodarstwo na terenie danego państwa członkowskiego. Tak rozumiane gospodarstwo może się jednak składać z kilku jednostek produkcyjnych, które stanowią odrębne całości gospodarcze, a zatem odrębne gospodarstwa rolne w rozumieniu przywołanego powyżej przepisu Kodeksu cywilnego. Może się zdarzyć, że w konkretnej sytuacji gospodarstwo będzie tożsame z gospodarstwem rolnym w rozumieniu art. 55³ k.c., ale tak być nie musi.

3. Regulacja ustawowa dotycząca skutków zbycia gospodarstwa w zakresie dotyczącym kwot mlecznych jest niezwykle skromna, ustawodawca stwierdza bowiem w treści art. 30 ust. 1 ustawy, że „w przypadku zbycia gospodarstwa producenta przyznane mu prawo do indywidualnej ilości referencyjnej⁸ przechodzi na nabywcę gospodarstwa”. Jak wynika z brzmienia cytowanego powyżej przepisu, nabywca gospodarstwa nabywa kwotę mleczną z mocy prawa (*ex lege*)⁹. Nie oznacza to jednak, że nie powinien on podjąć pewnych czynności, które warunkowałyby możliwość wykorzystania nabytej w ten sposób kwoty mlecznej.

⁶ Por. przykładowo orzeczenia w sprawach: C 5/88, *Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECR 1989, s. 2609; C-463/93, *Katholische Kirchengemeinde St. Martinus Elten v. Landwirtschaftskammer Rheinland*, ECR 1997, s. I-00255; C-268/01, *Agrargenossenschaft Alkersleben eG v. Freistaat Thüringen*, ECR 2003, s. I-04353.

⁷ Pojęcie gospodarstwa, używane przez ustawodawcę polskiego w przepisach dotyczących transferu kwot mlecznych z pojęciem gospodarstwa rolnego, niesłusznie utożsamia R. Pastuszko, op. cit., s. 121. Warto zauważyć, że przepisy poprzednio obowiązującej ustawy z 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. 2001, Nr 129, poz. 1446) w zakresie dotyczącym transferu kwot mlecznych posługiwały się pojęciem „gospodarstwo rolne”, definiując ten termin w art. 2 pkt 2 ustawy tak jak Kodeks cywilny.

⁸ Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wspólnotowy, przyjmując rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007, które uchyliło obowiązujące dotychczas rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 regulujące kwotowanie produkcji mleka, zastąpił termin „indywidualna ilość referencyjna” używanym powszechnie terminem „kwota mleczna”. Powstaje zatem konieczność zmiany ustawy w tym zakresie, aby dostosować terminologię do tej wynikającej z rozporządzenia wspólnotowego.

⁹ Zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 września 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1147/06.

Ustawodawca zakłada, że zbycie gospodarstwa może być wyłącznie skutkiem umowy zawartej pomiędzy stronami (o czym świadczy choćby treść art. 30 ust. 3 ustawy). Może to być umowa sprzedaży, darowizna albo jakakolwiek inna umowa o skutku zobowiązująco-rozporządzającym, bądź gdy zawierana jest w wykonaniu istniejącego już zobowiązania o skutku jedynie rozporządzającym.

Umowa, której skutkiem jest zbycie gospodarstwa, nie musi zawierać żadnych postanowień dotyczących przejścia kwoty mlecznej na nabywcę, gdyż nabycie kwoty mlecznej następuje w tym przypadku z mocy prawa. Nieskuteczne pozostaną jednocześnie wszelkie ewentualne zapisy takiej umowy, które zmierzałyby do wyłączenia z przedmiotu umowy kwoty mlecznej zbywcy¹⁰.

W doktrynie prawa brytyjskiego¹¹ i niemieckiego¹² przyjmowano, dokonując analizy obowiązujących w tych krajach regulacji prawnych, że do przejścia kwoty mlecznej na nabywcę nie wystarcza samo zawarcie umowy, której skutkiem jest przejście własności jednostek produkcyjnych wchodzących w skład gospodarstwa. Dodatkowo wymagano, by nastąpiło wydanie gospodarstwa nabywcy przez zbywcę, a więc faktyczne przeniesienie jego posiadania¹³. Wyrażano zatem pogląd, że dopóki takie wydanie nie nastąpi, kwota mleczna pozostanie przy zbywcy gospodarstwa.

Z treści art. 30 ust. 1 ustawy trudno byłoby wnioskować, że podobny warunek stawia także polski ustawodawca. Warto też zwrócić uwagę, że przepis art. 30 ust. 3 ustawy nie obarcza nabywcy gospodarstwa obowiązkiem przedłożenia dowodu przejścia posiadania gospodarstwa, a jedynie dowodu zawarcia umowy w postaci wypisu aktu notarialnego. Co prawda, z aktu tego może wynikać przeniesienie posiadania gospodarstwa na nabywcę, ale nie musi tak być w każdym przypadku. Wydaje się, że wniosek o konieczności wydania gospodarstwa można wyciągnąć z brzmienia art. 74(1) rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 dotyczącego transferu kwot z gospodarstwem. Przepis ten wskazuje bowiem, że kwota mleczna powinna przechodzić na producenta „przejmującego gospodarstwo”. Sformułowanie to niewątpliwie może być odczytane jako sugerujące, że przejście kwoty mlecznej uwarunkowane jest faktycznym przejęciem posiadania gospodarstwa przez nabywcę.

¹⁰ Podobne stanowisko przyjmowano w Niemczech na gruncie przepisów obowiązujących przed wprowadzeniem systemu gield kwot mlecznych, tj. przed 1 kwietnia 2000 r.; por. H. Gehrke, *Milchquotenregelung*, Göttingen 1996, s. 271.

¹¹ M. Cardwell, *Milk Quotas. European Community and United Kingdom Law*, Oxford 1996, s. 100.

¹² H. Gehrke, op. cit., s. 272-273.

¹³ Jest to oczywiście skrót myślowy. W istocie chodzi bowiem o przeniesienie posiadania rzeczowych składników gospodarstwa, w tym przede wszystkim nieruchomości.

Wziąwszy pod uwagę przywołaną powyżej legalną definicję gospodarstwa, należy ustalić, kiedy *de facto* mamy do czynienia z transakcją zbycia gospodarstwa, a kiedy z transakcją obejmującą inny przedmiot niż gospodarstwo. Należy wyróżnić dwie sytuacje: gdy zbywca posiada jedno gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ k.c. i gdy posiada więcej takich gospodarstw rolnych.

W pierwszym z wymienionych przypadków pojęcia gospodarstwa i gospodarstwa rolnego zasadniczo pokrywają się. Pojawia się jednak pytanie, kiedy można powiedzieć, że mamy do czynienia ze zbyciem gospodarstwa. Chodzi mianowicie o ustalenie, czy wystarczające będzie przeniesienie na nabywcę własności wszystkich nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa, czy też konieczne będzie przeniesienie na nabywcę także innych jego składników.

Zagadnienie to rodzi sporo wątpliwości. Wydaje się, że można znaleźć tyle samo argumentów za stanowiskiem, że dopuszczalne jest stawianie na gruncie przepisów o transferze kwot mlecznych znaku równości pomiędzy pojęciami „gospodarstwo” i „grunty (nieruchomości) rolne”, co argumentów przeciwnych. Ze względów czysto praktycznych wydaje się jednak przyjęcie pierwszego ze stanowisk, a zatem uznanie, że ze zbyciem gospodarstwa mamy do czynienia już w momencie zbycia wszystkich nieruchomości rolnych wchodzących w jego skład¹⁴. Zbycie własności części z tych nieruchomości spowoduje, że będziemy mieli do czynienia najwyżej ze zbyciem części gospodarstwa.

W sytuacji, w której zbywca posiada kilka gospodarstw rolnych w rozumieniu art. 55³ k.c., aby można mówić o zbyciu gospodarstwa, przedmiotem umowy powinny być wszystkie z tych gospodarstw rolnych w zakresie wskazanym powyżej (nieruchomości rolne wchodzące w ich skład). W przeciwnym razie, a więc w przypadku, gdy przedmiotem umowy będzie wyłącznie jedno bądź niektóre z nich, będziemy mieli do czynienia jedynie ze zbyciem części gospodarstwa.

Po ustaleniu, w jakich przypadkach mamy do czynienia ze zbyciem gospodarstwa, należy przejść do udzielenia odpowiedzi na pytanie o wysokość kwoty mlecznej, jaką nabędzie producent nabywający gospodarstwo. Analizując treść art. 30 ust. 1 ustawy można powiedzieć, że ustawodawca zakłada, iż na nabywcę gospodarstwa przechodzi w całości kwota mleczna należąca do zbywcy. Rozstrzygając tę kwestię, nie można jednak ograniczać się do analizy treści art. 30 ust. 1 ustawy; należy poddać analizie także inne jej prze-

¹⁴ Szerzej zob. Ł. Bobeł, *Z problematyki...*, s. 76-77; odmiennie R. Pastuszko, op. cit., s. 121.

pisy. Problematiczne w tym zakresie okazują się dwie sytuacje. Po pierwsze – przypadki, w których zbywca wykorzystuje kwotę mleczną, na podstawie umowy o oddanie jej do używania zawartej z osobą trzecią, zgodnie z art. 22a ustawy. Po drugie – przypadki, w których zbywca gospodarstwa posiada kwotę mleczną nabytą z rezerwy krajowej w okresie dwóch lat poprzedzających zawarcie umowy zbycia gospodarstwa.

W pierwszej sytuacji pojawia się pytanie, czy kwota mleczna przechodzi na nabywcę z zastrzeżeniem, że powraca następnie do oddającego ją do używania z początkiem następnego roku kwotowego, czy też może pozostaje ona przy zbywcy gospodarstwa. Odpowiedzi trudno szukać w przepisach ustawy, należy zatem odnaleźć ją w przepisach Kodeksu cywilnego o umowie dzierżawy. Ustawodawca nakazuje bowiem w art. 22a ust. 8 ustawy, w sprawach w ustawie nieuregulowanych, stosować te przepisy do umowy o oddanie kwoty mlecznej do używania.

Relevantny w powyższej kwestii jest art. 698 § 1 k.c., który zakazuje dzierżawcy oddawania przedmiotu dzierżawy do bezpłatnego używania lub w poddzierżawę osobie trzeciej bez zgody wydzierżawiającego. Wprawdzie w analizowanej sytuacji, gdyby przyjąć, że kwota mleczna przechodzi wraz ze zbywanym gospodarstwem na nabywcę (przy założeniu, że przedmiotem obrotu jest gospodarstwo, a nie jego składniki), nie mielibyśmy do czynienia *sensu stricto* z poddzierżawą czy oddaniem do bezpłatnego używania kwoty mlecznej¹⁵, ale skutek tej sytuacji byłby tożsamy, to znaczy uprawnienie do korzystania z kwoty mlecznej przechodziłoby na osobę trzecią. Należy zatem przyjąć, że kwota mleczna wykorzystywana przez zbywcę na podstawie umowy o oddanie jej do używania przechodzi na nabywcę gospodarstwa do końca danego okresu kwotowego, jednak wyłącznie wówczas, gdy zbywca będzie się legitymował odpowiednią zgodą oddającego kwotę do używania.

Druga z zasygnalizowanych wyżej sytuacji spornych wiąże się z regulacją zawartą w art. 15 ust. 5 ustawy. Przepis ten stwierdza, że producent, który otrzymał kwotę mleczną przyznaną z krajowej rezerwy, w okresie dwóch lat od dnia wydania decyzji o jej przyznaniu, nie może dokonać zbycia oraz

¹⁵ Należy jednak zaznaczyć, że w polskiej doktrynie prawa rolnego toczą się spory o to, czy gospodarstwo może być samodzielnym przedmiotem obrotu, czy też przedmiotem obrotu są z osobna jego poszczególne składniki; por. np. E. Skowrońska, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1997, s. 132; W. J. Katner, w: W. J. Katner, M. Stahl, W. Nykiel, *Umowa sprzedaży w obrocie gospodarczym. Zagadnienia prawa cywilnego, administracyjnego i podatkowego*, Warszawa 1996, s. 86-87; S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomości rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997, s. 89; J. Górecki, *Gospodarstwo rolne jako przedmiot zastawu*, „Rejent” 2003, nr 4, s. 54.

oddać w używanie części lub całości kwoty, chyba że zrzeknie się pisemnie praw wynikających z takiej decyzji. Pojawia się zatem pytanie, czy w sytuacji, w której zbywca gospodarstwa otrzymał kwotę w okresie dwóch lat poprzedzających zawarcie umowy zbycia gospodarstwa, powinien zrzec się praw wynikających z decyzji o jej przyznaniu.

Moim zdaniem, analizowany przepis art. 15 ust. 5 ustawy dotyczy wyłącznie sytuacji, w której producent chciałby zbyć kwotę mleczną bez gospodarstwa, bądź chciałby oddać ją do używania na podstawie umowy dotyczącej oddania jej do używania. Jedynie wówczas zobligowany byłby do zrzeczenia się praw wynikających z decyzji o przyznaniu kwoty mlecznej z rezerwy krajowej. Przypadek, w którym następuje zbycie gospodarstwa i związane z tym przejście kwoty mlecznej, nie jest objęty dyspozycją tego przepisu, bowiem w tym przypadku producent *de facto* nie „dokonuje zbycia kwoty mlecznej”. Kwota ta *ex lege* przechodzi na nabywcę gospodarstwa w wyniku zawarcia umowy zbycia gospodarstwa. Tym samym w analizowanej sytuacji na nabywcę gospodarstwa przejdzie również kwota mleczna uzyskana przez zbywcę z rezerwy krajowej w okresie dwóch lat poprzedzających moment zawarcia umowy. Zbywca gospodarstwa w żadnym przypadku nie będzie musiał zrzekać się praw wynikających z decyzji o przyznaniu mu kwoty z rezerwy krajowej.

Dokonane wcześniej rozgraniczenie sytuacji, w których następuje zbycie całości gospodarstwa, od tych, w których następuje zbycie jedynie jego części, ma istotne znaczenie z uwagi na treść przepisu art. 30 ust. 1 ustawy. Przepis ten reguluje wyłącznie przypadki, w których dochodzi do zbycia gospodarstwa w całości. Czy zatem w świetle braku ustawowej regulacji w tym zakresie zbycie części gospodarstwa również może prowadzić do przejścia kwoty mlecznej na nabywcę, a jeśli tak, to w jakiej wysokości? Przed udzieleniem odpowiedzi na to pytanie należy sięgnąć do przepisów wspólnotowych regulujących transfer kwot mlecznych z gospodarstwem.

Pierwotnie przepisy prawa wspólnotowego dotyczące transferu kwot mlecznych wyraźnie przewidywały, że transfer całego gospodarstwa pociąga za sobą przejście kwoty mlecznej w całości, a transfer gospodarstwa w części pociąga za sobą podział kwoty mlecznej pomiędzy producentów, stosownie do powierzchni zajętej pod produkcję mleka lub stosownie do innych obiektywnych kryteriów przyjętych przez państwo członkowskie¹⁶. Ogólna reguła

¹⁶ Zob. art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 857/84 z 31 marca 1984 r. ustanawiającego ogólne zasady stosowania opłaty, o której mowa w art. 5c rozporządzenia (EWG) nr 804/68, w sektorze mleka i produktów mlecznych, Dz. Urz., L 90, z 1 kwietnia 1984 r., s. 13-16; art. 5 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 1371/84 z 16 maja 1984 r., określającego ogólne zasa-

transferu kwot mlecznych na wypadek transferu całości lub części gospodarstwa wynikała zatem bezpośrednio z przepisów prawa wspólnotowego.

Państwom członkowskim przyznano, w zakresie dotyczącym transferu części gospodarstwa, jedynie ograniczoną możliwość modyfikowania reguły ogólnej. Mogły one przyjąć w ustawodawstwie krajowym – inne niż powierzchnia gruntów zajętych pod produkcję mleka – obiektywne kryteria podziału kwoty mlecznej pomiędzy producentów oraz mogły ustalić minimalną powierzchnię części gospodarstwa, której przekroczenie warunkowało podział kwoty między producentów. Jeżeli państwo członkowskie nie uregulowało w ogóle w przepisach krajowych zasady podziału kwoty mlecznej pomiędzy producentów, w przypadku transferu części gospodarstwa, kwota ta podlegała podziałowi – zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości – stosownie do powierzchni wykorzystywanej do produkcji mleka¹⁷.

Sytuacja ta uległa zmianie wraz z przyjęciem rozporządzenia Rady (EWG) nr 3950/92¹⁸. Przyjmując wspomniane rozporządzenie, ustawodawca wspólnotowy na nowo ukształtował treść przepisu regulującego transfer kwot mlecznych z gospodarstwem. Z przepisu art. 7(1) tego rozporządzenia wynikało wprawdzie, że kwota mleczna przechodzi na nabywcę gospodarstwa lub jego części, ale przyjęcie reguł transferu kwot mlecznych z częścią gospodarstwa pozostawiono do kompetencji państw członkowskich. Wyznaczono przy tym zakres swobody państwom członkowskim korzystającym z przyznanego im upoważnienia poprzez wskazanie kryteriów, jakie powinny być brane pod uwagę przy kształtowaniu odpowiednich przepisów dotyczących skutków transferu części gospodarstwa. Kryteria te obejmowały „powierzchnię obszarów wykorzystywanych do produkcji mleka, inne obiektywne kryteria, a w odpowiednich przypadkach również porozumienie pomiędzy stronami”.

Treść obecnie obowiązującego art. 74(1) rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 jest niemalże dokładnym odzwierciedleniem omawianego powyżej art. 7(1) rozporządzenia Rady (EWG) nr 3950/92. Mając zatem na uwadze udzielone państwom członkowskim upoważnienie do określenia reguł transferu kwot mlecznych w prawie krajowym w zakresie dotyczącym transferu

dy stosowania opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 5c rozporządzenia (EWG) nr 864/88, Dz. Urz., L 132, z 18 maja 1984 r., s. 11-16.

¹⁷ Por. orzeczenia w sprawach: 121/90, *Jeen Lolkes Posthumus v. Rinze and Anne Oosterwoud*, ECR 1991, s. I-05833; 79/91, *Walter Knüfer and Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland v. Walter Buchmann*, ECR 1992, s. I-06895.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3950/92 z 28 grudnia 1992 r. ustanawiające dodatkową opłatę w sektorze mleka i produktów mlecznych, Dz. Urz., L 405, z 31 grudnia 1992 r., s. 1-5.

kwot z gospodarstwem i uwzględniając poglądy doktryny prawa wspólnotowego, można by stanąć na stanowisku, że rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 pozbawione jest cech bezpośredniej skuteczności (*direct effect*)¹⁹.

W doktrynie prawa (z nielicznymi wyjątkami²⁰) brakuje szerszych wypowiedzi w kwestii tego, jak po zmianie przepisów wspólnotowych, która nastąpiła w związku z przyjęciem rozporządzenia Rady (EWG) nr 3950/92, należałoby rozstrzygnąć przypadki, gdy państwo członkowskie nie ureguluje w prawie krajowym zasad podziału kwot mlecznych w przypadku transferu części gospodarstwa. Brak również w tym zakresie orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Niewątpliwie możliwe są dwa rozwiązania omawianej sytuacji. Po pierwsze – przyjęcie, że transfer jedynie części gospodarstwa nie prowadzi w ogóle do transferu kwoty mlecznej w takim przypadku, a po drugie – przyjęcie, że transfer kwoty pomimo braku wyraźnej regulacji krajowej będzie miał miejsce.

Wydaje się, że przyjęcie pierwszego z tych stanowisk nie korespondowałoby z zamiarami ustawodawcy wspólnotowego. Wskazuje on w treści art. 74(1) rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w sposób imperatywny, że kwota mleczna przekazywana jest wraz z gospodarstwem. Zakłada zatem, że reguła ta będzie miała zasadniczo zastosowanie, a państwa członkowskie w swoich regulacjach krajowych tylko ją szczegółowo doprecyzują w zakresie, w jakim dotyczy ona transferu części gospodarstwa. Wprawdzie ustawodawca zezwolił państwom członkowskim na odstępianie w prawie krajowym od zasady transferu kwoty mlecznej z gospodarstwem²¹, ale – jak się wydaje – państwo członkowskie, decydując się na skorzystanie z tego upoważnienia, może zdecydować się jedynie na zupełne odejście od tej zasady, a nie na różnicowanie sytuacji, w których następuje transfer całości lub części gospodarstwa (tzn. że w pierwszym z tych przypadków nastąpi przejście kwoty na nabywcę, a w drugim nie).

¹⁹ Jak stwierdza P. Kent, przepisy rozporządzenia nie noszą znamion bezpośredniej skuteczności, jeżeli sformułowane są w sposób pozostawiający istotne kwestie do implementacji państwom członkowskim; por. P. Kent, *Law of the European Union*, London 2001, s. 69.

²⁰ Zob. E. Tomkiewicz, op. cit., s. 237.

²¹ Możliwość odstąpienia od zasady związania kwoty z gospodarstwem została wprowadzona w wyniku reform 'Agenda 2000'; por. art. 8a(b) rozporządzenia Rady (EWG) nr 3950/92 wprowadzony na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1256/1999 z 17 maja 1999 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 3950/92 ustanawiające opłatę dodatkową w sektorze mleka i produktów mlecznych, Dz. Urz., L 160, z 26 czerwca 1999 r., s. 73-79. Warto zauważyć, że w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007 brak odpowiednika art. 8a(b) rozporządzenia Rady (EWG) nr 3950/92. Wydaje się jednak, że podstawę do zerwania związku kwoty mlecznej z gospodarstwem może stanowić inny przepis rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, a mianowicie art. 75(1) pkt c.

Ustawodawca polski nie zdecydował się na zerwanie związku pomiędzy kwotą a gospodarstwem, wprowadzając regułę, zgodnie z którą zbycie gospodarstwa prowadzi do przeniesienia kwoty mlecznej. Tym samym, w świetle powyżej zaprezentowanych argumentów, powinien być również wprowadzić regułę podziału kwoty mlecznej pomiędzy producentów na wypadek, gdyby przedmiotem umowy była wyłącznie część gospodarstwa. Niewprowadzenie tej reguły do ustawy nie powinno oznaczać, że transfer kwoty w takim przypadku nie następuje. Wręcz przeciwnie – uważam, że w takiej sytuacji, stosując odpowiednie zabiegi interpretacyjne, można z przepisów wspólnotowych odczytać regułę dotyczącą przejścia kwoty mlecznej na nabywcę części gospodarstwa.

Wydaje się, że tak jak dyrektywy pod pewnymi warunkami mogą zyskać bezpośrednią skuteczność²², tak też rozporządzenie wspólnotowe, z zasady przecież bezpośrednio skuteczne (nawet w zakresie, w jakim państwu członkowskiemu zostało udzielone upoważnienie do jego implementacji) może zyskać (czy bardziej: odzyskać) bezpośrednią skuteczność, o ile państwo to nie skorzysta z przyznanego mu upoważnienia, a przepis rozporządzenia będzie na tyle jasny, że możliwe będzie wyinterpretowanie z niego reguły, która powinna mieć zastosowanie w takim przypadku.

Moim zdaniem, z przepisu art. 74(1) rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 można wyinterpretować taką regułę dotyczącą transferu kwoty wraz z częścią gospodarstwa. Zakłada ona, że w razie zbycia części gospodarstwa podział powinien nastąpić według kryterium „obszarów wykorzystywanych do produkcji mleka”²³. Przemawia za tym przede wszystkim fakt, że kryterium to od początku funkcjonowania przepisów wspólnotowych dotyczących transferu kwot mlecznych było traktowane przez ustawodawcę jako kryterium podstawowe²⁴.

Okazuje się jednak, że o ile teoretycznie pogląd zakładający podział kwoty mlecznej pomiędzy producentów w przypadku zbycia części gospodarstwa stosownie do kryterium powierzchni obszarów wykorzystywanych do produkcji mleka, pomimo braku wyraźnej regulacji w ustawie, byłby do obrony,

²² Por. szerzej N. Reich, *Understanding EU Law. Objectives, Principles and Methods of Community Law*, Antwerpia 2003, s. 16 i n.

²³ Zgodnie z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Walter Knüfer and Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland v. Walter Buchmann*, pod pojęciem „obszary wykorzystywane do produkcji mleka” należy rozumieć „wszystkie grunty gospodarstwa, które bezpośrednio lub pośrednio przyczyniają się do produkcji mleka, w tym również grunty pod budynkami oraz drogami należącymi do gospodarstwa”.

²⁴ Szerzej por. Ł. Bobel, *Z problematyki...*, s. 79.

o tyle zastosowanie go w praktyce bez wprowadzenia szczegółowej regulacji prawnej w tym zakresie, a więc bez zmiany ustawy, jest w zasadzie niemożliwe. Będzie o tym mowa będzie poniżej przy omawianiu art. 30 ust 3 i 4 ustawy.

W zakresie dotyczącym zbycia gospodarstwa i skutków takiej transakcji dla transferu kwoty mlecznej należy zwrócić także uwagę na treść art. 74(3) rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007. Przepis ten stwierdza, że „[...] w przypadku transferu gruntu na rzecz organów publicznych lub na rzecz użytkownika publicznego, bądź w przypadku, gdy transfer jest przeprowadzany do celów nierolniczych, państwa członkowskie dopilnowują, by przedsięwzięte zostały niezbędne środki w celu ochrony prawnych interesów stron, a w szczególności, by producenci odstępujący takie grunty mieli możliwość kontynuowania produkcji mlecznej, jeśli sobie tego życzą”.

W ustawie brak jakichkolwiek regulacji szczegółowych, które dotyczyłyby opisanych powyżej przypadków, a więc przypadków, w których nieruchomości wchodzące w skład gospodarstwa są zbywane na rzecz organów władzy publicznej lub na cele nierolnicze. Pojawia się zatem pytanie, w jaki sposób państwo polskie traktuje producentów, którzy zbywają gospodarstwo lub jego część w opisanych powyżej warunkach. Wydaje się, że w celu zapewnienia efektywności wspomnianego przepisu powinno się przyjąć, że w tych przypadkach art. ust. 30 ust. 1 ustawy nie znajdzie zastosowania. W konsekwencji w tych przypadkach nie dojdzie do przeniesienia kwoty mlecznej na nabywcę gospodarstwa (jego części) i jeśli nabywca – stosownie do omawianego poniżej przepisu art. 30 ust. 4 ustawy – złoży wniosek o wpis do rejestru producentów o przejściu kwoty mlecznej, właściwy dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego winien wydać decyzję odmowną.

Jak już zaznaczono, jakkolwiek przeniesienie kwoty mlecznej na nabywcę gospodarstwa następuje z mocy prawa wskutek zbycia gospodarstwa, to jednak możliwość wykorzystywania kwoty mlecznej przez nabywcę jest uwarunkowana podjęciem przez niego pewnych czynności. Jeśli chce on wykorzystywać kwotę mleczną nabytą od zbywcy, powinien zgodnie z treścią art. 30 ust. 3 ustawy (w terminie 7 dni od dnia zawarcia umowy zbycia gospodarstwa) przesłać wypis z aktu notarialnego właściwemu dyrektorowi oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca wymaga *expressis verbis* przesłania wypisu z aktu notarialnego, co oznacza, że przedłożenie przez nabywcę kserokopii tego aktu nie jest wystarczające.

Na podstawie otrzymanego od nabywcy wypisu z aktu notarialnego, właściwy miejscowo dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego, zgodnie z treścią art. 30 ust. 4 ustawy, dokonuje wpisu do rejestru producen-

tów o przejściu kwoty mlecznej na nabywcę. Przekroczenie wskazanego powyżej siedmiodniowego terminu na przedłożenie wypisu w żadnym przypadku nie może stanowić podstawy do wydania decyzji o odmowie wpisania do rejestru producentów informacji o przejściu kwoty mlecznej na nabywcę. Termin ten ma bowiem wyłącznie charakter instrukcyjny, co wynika z faktu, że ustawodawca nie przewidział w ustawie żadnej sankcji na wypadek jego niezachowania²⁵.

Warto zaznaczyć, że dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego nie jest upoważniony do badania ważności umowy prowadzącej do zbycia gospodarstwa. Jeśli zatem uzna, że w jego ocenie umowa taka jest nieważna, to nie może odmówić dokonania wpisu do rejestru producentów o przejściu kwoty mlecznej na nabywcę. Organ ten powinien natomiast zbadać, czy w danej sytuacji mamy do czynienia ze zbyciem gospodarstwa.

Istotny problem pojawia się w sytuacji, w której w wyniku dokonanej oceny organ dojdzie do wniosku, że przedmiotem transakcji jest wyłącznie część gospodarstwa. Brak w ustawie wyraźnej wskazówki, jak organ powinien postąpić w takim przypadku, co związane jest z tym, że w ustawie w ogóle brakuje regulacji dotyczącej podziału kwoty pomiędzy producentów w przypadku zbycia części gospodarstwa. Aby możliwe było dokonanie podziału kwoty pomiędzy zbywcę a nabywcę części gospodarstwa stosownie do kryterium „obszarów wykorzystywanych do produkcji mleka”, organ musiałby powiadać informacje o tym, które obszary gospodarstwa zbywcy były wykorzystywane do produkcji mleka. W ustawie brak jednak obowiązku przedkładania takich informacji przez zbywcę gospodarstwa. Nawet gdyby organ uzyskał powyższe informacje od zbywcy, ustawa przewiduje jedynie możliwość wpisu do rejestru informacji o przejściu kwoty mlecznej, nie upoważnia natomiast do wydania w takim wypadku decyzji administracyjnej określającej wysokość kwoty mlecznej każdej ze stron. Wydaje się, że w tych sytuacjach powinny być wydawane decyzje administracyjne, które mogą być – na ogólnych zasadach – zaskarżane w trybie postępowania administracyjnego, a następnie sądowo-administracyjnego.

4. Dokonana w artykule analiza obowiązujących w naszym kraju przepisów dotyczących zbycia gospodarstwa i będącego skutkiem tej transakcji przejścia kwoty mlecznej na jego nabywcę pozwala na sformułowanie oceny, że regulacja ustawowa w tym względzie daleka jest od doskonałości. Całość

²⁵ Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku wskazanym w przypisie 5.

tej regulacji zamyka się bowiem w trzech jednostkach redakcyjnych przepisu art. 30 ustawy, które zostały sformułowane w sposób lakoniczny, prowadzący do powstania istotnych wątpliwości interpretacyjnych.

Ograniczone ramy artykułu nie pozwoliły na rozstrzygnięcie, czy choćby zasygnalizowanie wszystkich problemów, jakie pojawiają się w trakcie analizy wspomnianych powyżej przepisów ustawy. Stąd też konieczne okazało się skupienie uwagi na tych, które wydają się najistotniejsze. Niewątpliwie największą wadą obowiązujących w Polsce przepisów jest brak jakiegokolwiek ustawowej regulacji poświęconej losom prawnym kwot mlecznych w sytuacji, gdy przedmiotem zbycia jest jedynie część, a nie całość gospodarstwa. Moim zdaniem, zastosowanie odpowiednich zabiegów interpretacyjnych pozwala wprawdzie na wyinterpretowanie z przepisów wspólnotowych reguły, którą powinno się stosować w tego typu przypadkach, ale – jak się okazuje – zastosowanie w praktyce tej reguły (zakładającej podział kwoty mlecznej pomiędzy producentów stosownie do powierzchni wykorzystywanej do produkcji mleka) w świetle obecnie obowiązujących przepisów ustawy jest w zasadzie niemożliwe.

Należy zatem zgłosić pod adresem ustawodawcy postulat pilnej zmiany ustawy poprzez wprowadzenie do niej przepisów zawierających szczegółową regulację skutków prawnych, jakie z punktu widzenia praw do kwoty mlecznej niesie za sobą zbycie części gospodarstwa. Wprowadzając tę regulację do ustawy ustawodawca powinien ukształtować zasady podziału kwoty mlecznej pomiędzy zbywcę a nabywcę części gospodarstwa stosownie do jednego z kryteriów wskazanych w przepisie art. 74(1) rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007. Wydaje się, że najbardziej zasadne byłoby posłużenie się przez ustawodawcę kryterium „powierzchni gruntów wykorzystywanych do produkcji mleka”.

DISPOSAL OF A HOLDING AND TRANSFER OF THE MILK QUOTA UNDER POLISH LAW

S u m m a r y

The subject of the paper is transfer of milk quotas resulting from the conclusion of an agreement of a sale of an agricultural holding. The Act on the organisation of the market in milk and milk products offers very few provisions regulating that issue. The paper is an attempt to resolve some of the legal issues that arise from the Act, one of them being determination of the meaning of the concept and notion of the “holding” in two different situations: when a holding is sold as a whole, or only in part. A transaction involving the

latter requires determination of the effects that a partial sale of a holding has on the transfer of milk quotas. The absence of a clear regulation in the Act determining the effects of a disposal of part of a holding on the entitlement to milk quotas is, in the author's opinion, a major defect of the relevant regulations currently binding in Poland.

IL TRASFERIMENTO DELL'AZIENDA AGRICOLA E IL TRASFERIMENTO DELLE QUOTE LATTE NEL DIRITTO POLACCO

Riassunto

L'oggetto della trattazione è il trasferimento delle quote latte a seguito del trasferimento dell'azienda agricola. La disciplina di questo aspetto, prevista nella legge del 20 aprile del 2004 sull'organizzazione del mercato del latte e dei derivanti del latte, presenta diversi limiti.

L'articolo prende in esame alcuni problemi giuridici che riguardano soprattutto la determinazione della nozione di „azienda agricola” e la distinzione tra la situazione in cui viene trasferita l'intera azienda o soltanto una sua parte. In questo secondo caso si prospetta proprio il problema della determinazione degli effetti che il trasferimento di solo una parte dell'azienda agricola comporta sulle quote latte.

Secondo l'Autore la mancata regolazione, nella citata legge, di questo aspetto costituisce il più grande difetto della normativa polacca in esame. Di conseguenza egli auspica un prossimo intervento legislativo in materia.

DAMIAN PUŚLECKI

Stan nietrzeźwości poszkodowanego a prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej

Wypadki przy pracy z udziałem poszkodowanego, który znajdował się w stanie nietrzeźwości, są poważnym problemem współczesnej wsi. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego odnotowuje średnio ponad 220 przypadków takich zdarzeń w ciągu roku¹. Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników², jednorazowe odszkodowanie nie przysługuje ubezpieczonemu, jeżeli będąc w stanie nietrzeźwości lub będąc pod wpływem środków odurzających, substancji psychotropowych lub innych środków o podobnym działaniu, sam w znacznym stopniu przyczynił się do wypadku³. Nietrzeźwość poszkodowanego może zatem stanowić okoliczność wyłączającą prawo do jednorazowego odszkodowania. O ile jednak w odniesieniu do przesłanki rażącego niedbalstwa należy wykazać, że było ono przyczyną zaistniałego zdarzenia, o tyle w razie nietrzeźwości poszkodowanego wystarczy stwierdzić, że stan ten w znacznym stopniu przyczynił się do wypadku przy pracy. Warto również podkreślić, że zasady te nie odnoszą się do wypadków przy pracy w stanie nietrzeźwości, których skutkiem jest śmierć ubezpieczonego⁴.

¹ Zob. raporty Biura Prewencji i Rehabilitacji KRUS, Warszawa, lata 2003-2006. KRUS odnotowała w 2003 r. 278 takich przypadków w 2004 r. – 262, w 2005 r. – 229, a w 2006 r. – 227.

² Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1998, Nr 7 poz. 25 z późn. zm. – powoływana dalej jako rolnicza ustawa ubezpieczeniowa.

³ Art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy ubezpieczeniowej.

⁴ Zob. wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 9 grudnia 1997 r., II UKN 377/97, OSNAPiUS 1998, nr 20, poz. 606; wyrok Sądu Naj-

Celem niniejszego artykułu jest rozstrzygnięcie problemów związanych z wyłączeniem prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej ze względu na stan nietrzeźwości poszkodowanego. Rozważania w pierwszej części opracowania dotyczyć będą kwestii stwierdzenia stanu nietrzeźwości osób, które ulegają zdarzeniom wypadkowym w rolnictwie. W dalszej części artykułu przedstawione zostaną warunki, których spełnienie może spowodować pozbawienie poszkodowanego świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego. Analiza przesłanki stanu nietrzeźwości dokonana została w oparciu o zagadnienia powszechnego ubezpieczenia społecznego oraz bogate orzecznictwo sądowe. Ostatnia część opracowania zawiera wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*.

Warto zaznaczyć, że w pierwotnym tekście ustawy ubezpieczeniowej treść art. 10 ust. 2 pkt 2⁵ wskazywała jedynie na nietrzeźwość ofiary wypadku. Ustawa nowelizacyjna z kwietnia 2004 r.⁶ rozszerzyła omawianą przesłankę także o wpływ środków odurzających, substancji psychotropowych lub innych środków o podobnym działaniu na osobę ulegającą wypadkowi. Podobnie jak w przypadku stanu nietrzeźwości, w postępowaniu powypadkowym ocenia się wpływ tych substancji na przyczynienie się poszkodowanego do zaistnienia zdarzenia. Z uwagi na fakt, że zdarzenia wypadkowe, w których poszkodowany znajdował się pod wpływem takich środków, należą w rolnictwie do rzadkości⁷, przedmiotem niniejszych rozważań są problemy dotyczące stanu nietrzeźwości przy pracy w działalności rolniczej.

Zgodnie z ust. 2 art. 45 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, jeżeli zachodzi przypuszczenie, że poszkodowany w chwili wypadku był w stanie nietrzeźwym lub pod wpływem środków odurzających, substancji psychotropowych lub innych środków o podobnym działaniu, lekarz udzielający pierwszej pomocy kieruje poszkodowanego na badania niezbędne do ustalenia ich zawartości w organizmie. Poszkodowany jest obowiązany poddać się temu badaniu, a odmowa lub inne zachowanie uniemożliwiające jego przeprowadzenie powoduje pozbawienie prawa do świadczenia z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, chyba że poszkodowany udowodni, że miały miejsce przy-

żywszego – Izba Pracy Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 5 marca 2003 r., II UK 194/2002, OSNP 2004, nr 8, poz. 143.

⁵ Art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 20 grudnia 1990 r., Dz. U. Nr 7, poz. 24 (tekst pierwotny).

⁶ Ustawa z 2 kwietnia 2004 o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 91, poz. 873.

⁷ KRUS nie prowadzi statystyk takich wypadków.

czynny, które uniemożliwiły poddanie się temu badaniu. Koszty tego badania pokrywa Kasa⁸.

Należy zauważyć, że przesłanka stanu nietrzeźwości została zaadoptowana do ubezpieczenia rolniczego z powszechnego ubezpieczenia społecznego. Warto zatem w dalszych rozważaniach, przy ocenie wpływu stanu nietrzeźwości na prawo do odszkodowania, posłużyć się dorobkiem orzecznictwa i doktryny ubezpieczenia pracowniczego. Trzeba także zaznaczyć, że przesłanka stanu nietrzeźwości przechodziła pewną ewolucję i dopiero w ustawie wypadkowej z 1975 r.⁹ otrzymała samodzielny byt. Pod rządami ustawy z 3 stycznia 1968 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadków przy pracy¹⁰ stan nietrzeźwości był bowiem traktowany jako forma naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Pozbawienie świadczeń pracownika, który uległ wypadkowi, będąc w stanie nietrzeźwości, wymagało zatem ustalenia, że stan ten był wyłączną przyczyną wypadku, czyli że poza nim nie wystąpiła żadna inna przyczyna (np. zaniedbanie zakładu pracy).

Wydzielenie tej przesłanki w regulacji wypadkowej z 1975 r., a także szersze jej sformułowanie w obecnie obowiązującej ustawie z 2002 r.¹¹, było niewątpliwie próbą reakcji prawa na wzrastającą liczbę wypadków przy pracy, których uczestnicy byli w stanie nietrzeźwym. Obecnie zarówno w pracowniczym, jak i rolniczym ubezpieczeniu wypadkowym nie trzeba już udowadniać, że stan nietrzeźwości był wyłączną przyczyną wypadku. Wystarczy wykazać, że wśród innych przyczyn stan nietrzeźwości był tą, która odegrała znaczną, istotną rolę w spowodowaniu przyczyny zewnętrznej wypadku przy pracy¹². Warto jednak podkreślić, że kryteria, jakimi posługują się oba akty prawne, są nieostre i dlatego też na gruncie wspomnianych przepisów występuje wiele sporów sądowych. Niejednokrotnie ostateczne rozstrzygnięcie kwestii pozbawienia poszkodowanego uprawnień do świadczeń z ustawy zależy od prawomocnego wyroku sądowego.

Pojęcie stanu nietrzeźwości doczekało się definicji legalnej w ustawie z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

⁸ Art. 45 ust. 2 ustawy ubezpieczeniowej.

⁹ Zob. art. 8 ust. 2 ustawy 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, tekst jedn.: Dz. U. Nr 30, poz. 144 z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z 3 stycznia 1968 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadków przy pracy, Dz. U. Nr 3, poz. 8.

¹¹ Zob. art. 21 ust. 2 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, Dz. U. Nr 199, poz. 1673.

¹² Szerzej I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 116.

alkoholizmowi¹³. Zgodnie z art. 46 ust. 3 tej ustawy, stan nietrzeźwości zachodzi wówczas, gdy zawartość alkoholu w organizmie wynosi lub prowadzi do stężenia we krwi powyżej 0,5‰ alkoholu, lub obecności w wydychanym powietrzu powyżej 0,25 mg alkoholu w 1 dm³¹⁴. Wspomniany akt prawny od stanu nietrzeźwości odróżnia stan „po użyciu alkoholu”¹⁵. Warto jednocześnie podkreślić, że w praktyce¹⁶ w odniesieniu do nietrzeźwości rozróżnia się kilka stanów upojenia alkoholowego: lekkie upojenie alkoholowe (od 0,5 do 1,5‰), upojenie alkoholowe (od 1,5 do 2,5‰) oraz głębokie upojenie alkoholowe (od 2,5 do 4‰)¹⁷.

Konstruując powyższą definicję ustawodawca całkowicie pominął wpływ, jaki alkohol wywiera na organizm ludzki, jest on dla określenia tego stanu całkowicie nieistotny¹⁸. Nie ma tu też znaczenia tolerancja na alkohol¹⁹. Jak zauważył Sąd Najwyższy, tolerancja osobnicza na alkohol nie uzasadnia przyjmowania indywidualnych progów nietrzeźwości. Zależy ona od tylu nieuchwytnych i zmiennych czynników, że ustalenie jej przez sąd dla każdego wypadku nie jest możliwe. Nic nie przemawia też za uprzywilejowaniem osób, które wbrew dyscyplinie ustawowej znajdują się pod wpływem alkoholu, zwłaszcza że osoby te nie mogą mieć pewności, czy w danej sytuacji organizm ich nie zareaguje na spożyty alkohol²⁰.

Zarówno ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, jak i powszechna ustawa wypadkowa nietrzeźwość poszkodowanego uznają za przesłankę negatywną, pozbawiającą prawa do jednorazowego odszkodowania. Nie odnoszą się natomiast do stanu po użyciu alkoholu. Tylko zatem przypadki, w których u poszkodowanego stwierdzi się stężenie alkoholu we krwi powyżej 0,5‰ lub obecności w wydychanym powietrzu powyżej 0,25 mg/1 dm³ i w których stan ten odegrał znaczącą rolę w sprowokowaniu przyczyny ze-

¹³ Zob. art. 46 ust. 2 i 3 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. Nr 35, poz. 230.

¹⁴ Pojęcie nietrzeźwości w identycznych ramach określone zostało również w art. 115 § 16 k.k.

¹⁵ Gdy zawartość alkoholu w organizmie wynosi lub prowadzi do stężenia we krwi od 0,2‰ do 0,5‰ alkoholu albo obecności w wydychanym powietrzu od 0,1 mg do 0,25 mg alkoholu w 1 dm³ – zgodnie z art. 46 ust. 2 wyżej wspomnianej ustawy.

¹⁶ Zob. J. Przybysz, *Psychiatria sądowa. Upojenie alkoholowe*, Toruń 2005, s. 186 i n.

¹⁷ J. Kocur, J. Pionkowski, *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok-Warszawa 2000, s. 1088.

¹⁸ R. A. Stefański, *Stan nietrzeźwości w ustawie*, „Problemy Alkoholizmu” 1983, nr 4, s. 10.

¹⁹ A. Głazek, *Zmiany kryteriów i zasad opiniowania w sprawach alkoholowych*, „Prokuratura i Prawo”, nr 2, s. 99-108.

²⁰ Uchwała pełnego składu Izby Karnej SN z 28 lutego 1975 r., V KZP 2/74, OSNKW 1975, nr 3-4, poz. 33, teza 7.

wewnętrznej wypadku, będą skutkowały pozbawieniem prawa do jednorazowego odszkodowania.

Stan po użyciu alkoholu oraz stan nietrzeźwości mogą być stwierdzane w różny sposób. Do niedawna podstawowe znaczenie miała metoda analityczna krwi, lecz ostatnio coraz powszechniejsze są badania wydychanego powietrza za pomocą urządzeń elektronicznych²¹. Badania konieczne do ustalenia zawartości alkoholu w organizmie zostały określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 6 maja 1983 r. w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie²². Z kolei sposób badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu za pomocą alkotestu reguluje zarządzenie nr 496 Komendanta Głównego Policji z 25 maja 2004 r. w sprawie badania na zawartość w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu²³. Wynik badania urządzeniem elektronicznym nie jest jednak dowodem niepodważalnym. Może być zakwestionowany m.in. w przypadku wykazania, że badanie zostało przeprowadzone urządzeniem nieposiadającym aktualnej kalibracji lub w sposób niezgodny z instrukcją.

Po spożyciu alkoholu można wyróżnić następujące fazy: 1) wchłaniania, w czasie której stężenie alkoholu we krwi narasta, gdyż wchłanianie następuje szybciej niż spalanie, 2) równowagi, 3) eliminacji, kiedy stężenie alkoholu we krwi maleje na skutek spalania i częściowego wydalania²⁴. W praktyce poważne trudności rodzi ustalenie stanu trzeźwości poszkodowanego, nie tylko w wypadku przy pracy rolniczej, ale także innych zdarzeniach wypadkowych, w razie konsumpcji alkoholu po zdarzeniu. Spożyty wówczas alkohol powoduje zaburzenie procesu eliminacji z organizmu alkoholu wypitego przed zdarzeniem, wobec czego niemożliwe jest dokonanie nawet orientacyjnych obliczeń retrospektywnych. Pobranie jednak od człowieka dwukrotnie krwi do badań w odstępie godzinnym, pozwala na określenie faz przemian alkoholo-

²¹ Takie badania wyraźnie dopuścił już w 1989 r Sąd Najwyższy, w uchwale pełnego składu Izby Karnej SN z 15 lutego 1989 r., VI KZP 10/88, OSNKW 1989, nr 3-4, poz. 19.

²² Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 6 maja 1983 r. w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie Dz. U. Nr 25, poz. 117.

²³ Zarządzenie nr 496 Komendanta Głównego Policji z 25 maja 2004 r. w sprawie badania na zawartość w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, „Biuletyn Informacji Publicznej Komendy Głównej Policji”, Dz. Urz. KGP Nr 21, poz. 131.

²⁴ Szerzej zob. *Kryteria i zasady opiniowania w sprawach alkoholowych przyjęte podczas Krajowej Konferencji Alkoholologów w Krakowie w dniach 15-16 grudnia 1994 r.*, materiały konferencyjne, niepublikowane, s. 7.

lu w organizmie, a tym samym na ocenę prawdopodobności poszkodowanego co do czasu konsumpcji alkoholu²⁵.

Należy zaznaczyć, że stan po użyciu alkoholu lub stan nietrzeźwości może być dowodzony nie tylko badaniem krwi lub urządzeniem elektronicznym, ale wszystkimi środkami dowodowymi, np. zeznaniami świadków lub opiniami biegłych. Uznając, że analiza chemiczna jest tylko jednym z dowodów mogących świadczyć o stanie nietrzeźwości sprawcy, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że dowodem tego stanu może być również „badanie moczu, wydychanego powietrza, badanie lekarskie, czy wreszcie zeznania świadków opisujących zachowanie się poszkodowanego przed i bezpośrednio po wypadku, sposób prowadzenia przez niego pojazdu itp.”²⁶

Przykładem wielodowodowego stwierdzenia stanu trzeźwości może być wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu²⁷. W rozpatrywanej przez sąd sprawie rolnik uległ wypadkowi podczas naprawy pojazdu. W karcie na izbie przyjęć lekarz odnotował, że poszkodowany wypił dwa piwa. Organ rentowy odmówił przyznania rolnikowi jednorazowego odszkodowania wskazując, że był on podczas wypadku w stanie po spożyciu alkoholu. Sąd stwierdził, że zarówno z dokumentu (protokołu wypadku), jak i zeznań lekarza udzielającego pomocy oraz innych świadków nie wynika, że poszkodowany był w stanie nietrzeźwości. Sąd podkreślił, że uwzględniając nawet wpis do karty przyjęć, iż poszkodowany był po 2 piwach, należy przyjąć, że osoba licząca 34 lata jest człowiekiem młodym i spożycie piwa w godzinach popołudniowych nie mogło spowodować stanu nietrzeźwości. Warto nadmienić, że ustawa ubezpieczeniowa jako przesłankę pozbawiającą prawa do świadczenia traktuje tylko nietrzeźwość, która przyczyniła się do wypadku.

Mając powyższe na uwadze, warto zastanowić się nad rolą przesłanki stanu nietrzeźwości w wywołaniu zewnętrznej przyczyny wypadku. Należy jednak pamiętać, że samo wystąpienie stanu nietrzeźwości, jeżeli będzie stanowić przerwę w pracy (wykonywaniu czynności składających się na działalność rolniczą) może spowodować nieuznanie zdarzenia za wypadek przy pracy. Z drugiej jednak strony wystąpienie nietrzeźwości nie przesądza jeszcze o pozbawieniu ofiary wypadku prawa do jednorazowego odszkodowania.

²⁵ W. Gubała, *Toksykologia alkoholu. Wybrane zagadnienia*, Kraków 1997, s. 70-71.

²⁶ Wyrok SN z 4 listopada 1977 r., VI KRN 269/77, OSP 1977, poz. 296; wyrok SN z 28 lipca 1995 r., II KRN 55/95, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 2/3 – dodatek, poz. 14, wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 3 kwietnia 2003 r., II AKa 30/2003, OSA 2003, nr 9, poz. 95, s. 37.

²⁷ Wyrok Sądu Okręgowego z 30 maja 2001 r., Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu, VII.U.3226/99, niepublikowany.

Znaczenie przesłanki stanu nietrzeźwości wiąże się z ustaleniem przyczyny zewnętrznej wypadku. W odróżnieniu jednak od umyślności i rażącego niedbalstwa, udział sprawcy mogą tu mieć także inne czynniki i osoby. Dopiero odpowiednie wyważenie wszystkich okoliczności decyduje o roli stanu nietrzeźwości w zajściu wypadku. Faktycznie rola ta może być wyłączna, znaczna, niewielka albo żadna. Z prawnego punktu widzenia, istotny wpływ stanu nietrzeźwości zaczyna się jednak od roli znacznej²⁸. Przyczynienie się w stopniu niewielkim do zdarzenia wypadkowego nie pozbawia poszkodowanego prawa do odszkodowania i pozostałych świadczeń. Jeżeli bowiem okaże się, że stan nietrzeźwości ubezpieczonego nie miał wpływu na zajście wypadku albo że wpływ ten był niewielki, czyli że do wypadku doszłoby także wówczas, gdyby poszkodowany był trzeźwy, to wówczas nie można pozbawić go prawa do świadczeń.

Przykładem może tu być wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie²⁹. W rozpatrywanym przez sąd stanie faktycznym rolnik udał się z wizytą towarzyską do sąsiadki, wypijając wcześniej jedno piwo. Sąsiadka poprosiła go o pomoc w pracach rolniczych, w trakcie których – wchodząc po schodach bez poręczy – pośliznął się i upadł na betonową podłogę. Stanu nietrzeźwości poszkodowanego nie można było stwierdzić, ponieważ nie została pobrana krew, nie przeprowadzono również badania alkomatem. Sąd uznał, że spożyty alkohol nie stanowił przyczyny wystąpienia zdarzenia wypadkowego. Wchodzenie po schodach bez poręczy po spożyciu jednego piwa nie stanowi zlekceważenia zasad ochrony życia i zdrowia – poszkodowany nie mógłby przewidzieć zaistniałego wypadku nawet wówczas, gdyby w ogóle nie spożywał alkoholu.

Trudności w ocenie roli stanu nietrzeźwości pojawiają się wówczas, gdy w konkretnej sprawie nie można jej wykluczyć. W praktyce nie występują jakiegokolwiek kryteria czy mierniki, które pozwalają na wartościowanie tej roli i wytyczenie granicy, od której można przyjąć, że jest ona znaczna. Zarówno w przepisach pracowniczej ustawy wypadkowej, jak i ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników pojęcie znacznego przyczynienia się do wypadku nie zostało zdefiniowane. Należy zatem przyjąć, zgodnie z wykładnią językową, że ustawodawca odwołuje się jedynie do semantyki słowa „znaczny” w języku polskim. Treść znaczeniowa tego wyrazu to „dość duży, pokaźny,

²⁸ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 119.

²⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego – Wydział III Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie z 15 października 2002 r., III AUa 1090/01, niepublikowany.

ważny, zaznaczający się, wyróżniający się czymś”, a więc „większy od pozostałych”³⁰.

O znacznej roli stanu nietrzeźwości w spowodowaniu wypadku przy pracy będzie można mówić dopiero wtedy, gdy okaże się, że wśród wszystkich przyczyn ta była dominująca³¹. Niezbędne jest zatem w każdej sprawie wartościowanie przyczyn na tle wszystkich pozostałych okoliczności i dokonanie oceny, która z nich była znaczna. Należy jednak brać pod uwagę również stopień upojenia alkoholowego, rodzaj wykonywanej pracy czy naruszonych przepisów ochrony życia i zdrowia. Elementy te winno się oceniać każdorazowo w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego.

Według I. Jędrasik-Jankowskiej, konstrukcja ustawowa przesłanki stanu nietrzeźwości wskazuje, że pozbawienie świadczeń wypadkowych nie jest sankcją za naruszenie obowiązku trzeźwości zawodowej. Jest to raczej sankcja za zachowania, które doprowadziły albo przyczyniły się bezpośrednio do wystąpienia przyczyny zewnętrznej wypadku przy pracy. Dlatego w każdym konkretnym wypadku należy badać rolę, jaką odegrał stan pracownika związany ze spożyciem alkoholu. Jeśli okaże się, że rola ta była znikoma, to nawet gdy stopień nietrzeźwości był duży, nie może być mowy o spełnieniu warunków negatywnej przesłanki³².

Trudno jednoznacznie zgodzić się z powyższym twierdzeniem. Przesłanka stanu nietrzeźwości faktycznie stanowi sankcję zachowań przyczyniających się do wystąpienia zdarzenia wypadkowego. Nie można jednak rozpatrywać jej w oderwaniu od celu, jaki przyświecał ustawodawcy. Stan nietrzeźwości przy pracy jest zjawiskiem niepożądanym w odniesieniu do każdej grupy zawodowej bez wyjątku. Należy także podkreślić, że przepisy sankcjonują tylko stan nietrzeźwości, pomijając użycie alkoholu, a więc te wszystkie sytuacje, w których stężenie alkoholu we krwi wynosi poniżej 0,5‰. Warto zaznaczyć, że już przy stężeniu ok. 0,3‰ alkoholu w organizmie występuje rozproszenie uwagi, a przy ok. 0,8‰ znaczne upośledzenie koordynacji wzrokowo-ruchowej³³. Przy wykonywaniu pracy fizycznej, obsługi maszyn będących w ruchu czy prowadzeniu pojazdów fakt ten niewątpliwie nie pozostaje bez wpływu na czas reakcji i trafność podejmowania decyzji. Z pewnością do

³⁰ *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN – wyd. elektroniczne, www.sjp.pwn.pl.

³¹ J. Broł, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wypadki przy pracy i choroby zawodowe*, Warszawa 1981, s. 40.

³² I. Jędrasik-Jankowska, op. cit., s. 120.

³³ J. Przybysz, op. cit., s. 188.

rzadkości należeć będą zdarzenia, w których rola znacznego stanu nietrzeźwości będzie znikoma dla wystąpienia wypadku.

Udowodnienie stanu nietrzeźwości oraz ocena jego wpływu na wystąpienie zdarzenia wypadkowego, zgodnie z art. 6 k.c., należy do organu ubezpieczeniowego. Żeby można było powołać się na nietrzeźwość poszkodowanego, fakt ten winien być odnotowany w protokole powypadkowym. W przypadku pracowniczych zdarzeń wypadkowych prawidłowe sporządzenie właściwej dokumentacji wypadku przy pracy jest obowiązkiem pracodawcy. Jeśli więc z okoliczności zdarzenia wynika, że pracownik znajdował się w stanie nietrzeźwości, zakład pracy lub inny właściwy organ ma obowiązek skierować pracownika na badania niezbędne do ustalenia zawartości alkoholu w organizmie³⁴, a pracownik jest zobowiązany poddać się temu badaniu³⁵.

Problemy przy stwierdzeniu stanu nietrzeźwości poszkodowanego pojawiają się w odniesieniu do zdarzeń, którym ulegają przedsiębiorcy prowadzący działalność na własny rachunek oraz rolnicy. Zdarzenie wypadkowe z udziałem tych podmiotów niejednokrotnie dzieje się bez udziału świadków, dlatego też postępowanie dowodowe w tej materii jest nierzadko utrudnione. Warto również wspomnieć o zatrważających, choć w praktyce dość częstych sytuacjach zgłaszania zdarzeń wypadkowych, gdy brak bezpośredniego zagrożenia dla życia, dopiero po wytrzeźwieniu poszkodowanego.

W odniesieniu do rolników, zgodnie z art. 45 ust 2 ustawy ubezpieczeniowej, jeżeli zachodzi przypuszczenie, że poszkodowany w chwili wypadku był w stanie nietrzeźwym lub pod wpływem innych środków o podobnym działaniu, lekarz udzielający pierwszej pomocy kieruje poszkodowanego na stosowne badania. Odmowa poszkodowanego poddania się takiemu badaniu, bez udowodnionych przyczyn, skutkuje pozbawieniem go prawa do jednorazowego odszkodowania.

Warto także zaznaczyć, że mimo nakazu z art. 45 ust. 2 ustawy ubezpieczeniowej, obligującego lekarza do skierowania w takiej sytuacji poszkodowanego na odpowiednie badania (najczęściej krwi lub moczu), w praktyce postępowanie takie należy do rzadkości. W większości przypadków lekarze pogotowia czy izby przyjęć nie są bowiem świadomi istnienia takiego obowiązku, a ustawa ubezpieczeniowa nie przewiduje żadnych sankcji w tym zakresie. Zadaniem lekarza w pierwszej kolejności jest z pewnością udzielenie

³⁴ Szerzej W. Grudzniski, *Możliwości i granice określenia stanu nietrzeźwości na podstawie zeznań świadków*, „Problemy Alkoholizmu” 1968, nr 2, s. 12; K. Michałuk, *Dowodzenie nietrzeźwości pracownika*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1985, nr 1, s. 22.

³⁵ Zob. art. 21 ust. 3 ustawy 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, Dz. U. Nr 199, poz. 1673.

nie ofercie pomocy i bardzo często cel ten przesłania konieczność określenia stanu trzeźwości poszkodowanego i wykonania dodatkowych badań na obecność alkoholu w organizmie.

Niejednokrotnie dochodzi także do sytuacji, w której lekarz pogotowia w karcie przyjęć nieprecyzyjnie określa stan trzeźwości, zamieszczając jedynie adnotację „pod wpływem alkoholu”³⁶. Określenie stanu trzeźwości poszkodowanego w wypadku przy pracy rolniczej w postępowaniu powypadkowym leży po stronie ubezpieczyciela. Dowód w postaci ogólnikowej adnotacji lekarza pogotowia nie przesądza o nietrzeźwości i nie może być podstawą odmowy prawa do jednorazowego odszkodowania. W takich przypadkach wszelkie wątpliwości należy zatem rozstrzygać na korzyść ubezpieczonego.

Problemem nietrzeźwości przy pracy na wsi jest brak jakiegokolwiek instytucji trzymającej pieczę nad trzeźwością producenta rolnego. Rolnik prowadzi działalność rolniczą bez jakiegokolwiek nadzoru z zewnątrz. Sam jest dla siebie pracodawcą i osobiście musi dbać o bezpieczeństwo pracy. Warto jednak zauważyć, że również Zakład Ubezpieczeń Społecznych boryka się z podobnymi problemami w odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą i ulegających wypadkom przy pracy. Inaczej wygląda sprawa w ramach stosunku pracy, gdzie stawienie się w pracy w stanie nietrzeźwości stanowi ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych i może być podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej³⁷. W przypadku nietrzeźwego pracownika pracodawca (kierownik zakładu pracy) ma obowiązek nie dopuścić go do wykonywania pracy³⁸. Pracodawca może zasugerować przeprowadzenie badania alkomatem i mimo że pracownik nie ma obowiązku poddania się takiemu zabiegowi³⁹, odmowa skutkuje odsunięciem go od pracy w danym dniu⁴⁰. W przypadku podejrzenia, że praca w stanie nietrzeźwości może zagrazić życiu lub zdrowiu innych osób, pracodawca może powiadomić jednak policję, która ma uprawnienia do wyegzekwowania poddania się takim badaniom.

³⁶ Informacje uzyskane z Oddziału Regionalnego KRUS w Poznaniu.

³⁷ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 5 lutego 1998 r., I PKN 519/97, OSNAPiUS 1999, nr 2, poz. 48 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 10 października 2000 r., I PKN 76/2000, OSNAPiUS 2002, nr 10, poz. 237.

³⁸ Art. 17 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi; por. też wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 11 lutego 2000 r., II UKN 401/99, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 17, s. 892.

³⁹ W przeciwieństwie do pracowników, rolnik ma obowiązek poddania się takiemu badaniu; art. 45 ust. 2 ustawy ubezpieczeniowej.

⁴⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 1985, I PRN 39/85, OSNCP 1986, nr 1-2, poz. 23.

Zarówno w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej, jak i rolniczej brak nadzoru nad wykonywaną pracą może sprzyjać wypadkom w stanie nietrzeźwości i znacznie utrudniać postępowanie powypadkowe. Należy jednak zaznaczyć, że o ile w przypadku działalności gospodarczej czasami może zachodzić związek z gospodarstwem domowym, o tyle w odniesieniu do działalności rolniczej związek ten występuje zawsze. Dlatego też w sytuacji wystąpienia wypadku rolnika po spożyciu alkoholu tak istotne jest należyte określenie stanu trzeźwości i zbadanie jego wpływu na zaistnienie zdarzenia.

Zgodnie z art. 45 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, lekarz udzielający pomocy poszkodowanemu, w przypadku podejrzenia nietrzeźwości, kieruje go na badania ustalające zawartość alkoholu w organizmie, a wszelkie koszty pokrywa KRUS. Ustawodawca nie wskazał wyraźnie rodzaju badań, które mają być przeprowadzone. Badanie krwi na obecność alkoholu nie należy do tanich i wykonują je wyznaczone placówki laboratoryjne w Polsce. Coraz powszechniejszym, choć nie niepodważalnym sposobem na stwierdzenie stężenia alkoholu w wydychanym powietrzu jest zastosowanie alkomatu, jednak nie wszystkie placówki ochrony zdrowia nimi dysponują. Mając na uwadze powyższe rozważania, należałoby się zastanowić, czy w ramach działalności prewencyjnej KRUS (we współpracy z ZUS) nie należałoby wyposażyć w takie urządzenia np. szpitali. Z ekonomicznego punktu widzenia badanie alkometem jest szybkie i tanie, a jednocześnie znacznie ograniczyłoby możliwość występowania wątpliwych sytuacji w określaniu stanu trzeźwości – nie tylko rolników, lecz również osób prowadzących działalność gospodarczą.

Z uwagi na to, że nietrzeźwość przy pracy na wsi jest poważnym problemem społecznym, innym rozwiązaniem mogłoby być obostrzenie przepisów ustawy polegające na sankcjonowaniu stanu po spożyciu alkoholu, a więc stężenia we krwi powyżej 0,2‰. Biorąc pod uwagę swoistość pracy rolnika⁴¹, a także fakt, że już stan po spożyciu alkoholu powodować może rozproszenie uwagi⁴², rozwiązanie takie byłoby uzasadnione. Za takim rozstrzygnięciem przemawia również to, że znaczna część zdarzeń przy pracy rolniczej powiązana jest z wypadkami drogowymi, choć nie bez znaczenia będzie tutaj kwestia udowodnienia i wykrywalności takich przypadków. Poza tym należy mieć na uwadze fakt, że liczba zdarzeń skutkujących odmową prawa do odszkodowania, podawana w statystykach KRUS, nie przedstawia całościowo

⁴¹ Szerzej zob. D. Puślecki, *Z problematyki prawnej wypadku przy pracy rolniczej*, „Prawo i Administracja”, red. R. Budzinowski, Piła t. V, 2006, s. 325-342.

⁴² Kryteria i zasady opiniowania w sprawach alkoholowych przyjęte podczas Krajowej Konferencji Alkoholologów w Krakowie w dniach 15-16 grudnia 1994 r., materiały konferencyjne, s. 4, niepublikowane.

skali zjawiska wypadków przy pracy rolniczej w stanie nietrzeźwości. Obejmuje ona bowiem tylko te zdarzenia, w których nietrzeźwy poszkodowany w znacznym stopniu sam przyczynił się do wypadku, pomijając wypadki śmiertelne w stanie nietrzeźwym, jak również te zgłoszone z celowym opóźnieniem. Nie bez znaczenia jest brak jakiegokolwiek instytucji nadzoru stanu trzeźwości rolnika przy pracy. Powyższe względy mogłyby przesądzić o konieczności zmiany art. 10 pkt 2 ust. 2 ustawy.

Z drugiej strony trudno jednoznacznie przewidzieć, czy proponowane obostrzenie przepisów przyniosłoby zamierzone skutki. Największy problem stanowi bowiem mentalność rolników, którzy często lekceważą zasady bezpieczeństwa pracy i z reguły nisko cenią sobie życie i zdrowie⁴³. Drugą kwestią są zwyczaje występujące na polskiej wsi, gdzie niejednokrotnie podziękowaniem za świadczenie pracy jest częstowanie alkoholem. Nie bez znaczenia jest również fakt, że gospodarstwo rolne nie jest typowym zakładem pracy i zawsze w pewnym stopniu łączy się z gospodarstwem domowym. Trudno zatem wyegzekwować trzeźwość rolnika, który po rodzinnej uroczystości i spożyciu alkoholu podejmuje czynności związane z prowadzoną działalnością rolniczą, skoro hodowla zwierząt w większości przypadków wymaga stałej pracy, nie wyłączając niedziel i świąt.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, obostrzenie przepisów dotyczących sankcjonowania stanu po spożyciu alkoholu, ze względu na związek gospodarstwa rolnego z domowym, byłoby rozwiązaniem zbyt restrykcyjnym. Należy bowiem pamiętać, że obecnie o pozbawieniu prawa do jednorazowego odszkodowania decyduje znaczny wpływ stanu nietrzeźwości na wystąpienie zdarzenia wypadkowego, a nie sama nietrzeźwość poszkodowanego. Nietrzeźwość rolnika nie przesądza jeszcze o utracie prawa do odszkodowania. Konieczne jest jednak zintensyfikowanie prowadzonych akcji prewencyjnych i informowanie rolników o wpływie alkoholu na organizm człowieka, a także o niebezpieczeństwach, jakie mogą wystąpić podczas pracy w stanie nietrzeźwości. Zmiana świadomości rolników i samokontrola w gospodarstwach rodzinnych może diametralnie wpłynąć na zmniejszenie się liczby wypadków w stanie nietrzeźwości.

Ze względu na silny związek działalności rolniczej z gospodarstwem domowym precyzyjne ustalenie stanu trzeźwości poszkodowanego jest kwestią niezwykle istotną. Trudno bowiem w ogóle zakazać rolnikowi spożycia przyślowiowego piwa. Należy brać pod uwagę swoistość pracy rolniczej i różno-

⁴³ A. Otlowska, *Kultura bezpieczeństwa pracy w gospodarstwie rolniczym*, w: *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, Warszawa 2002, s. 233.

rodność wykonywanych czynności składających się na działalność rolniczą, nienormowany czas pracy oraz konieczność stałej pracy w gospodarstwie. W przypadku podejrzenia, że poszkodowany znajdował się w stanie nietrzeźwości, badanie alkomatem przez lekarza udzielającego pierwszej pomocy i odpowiednia adnotacja w karcie przyjęć mogłyby wykluczyć wiele wątpliwości w późniejszym postępowaniu powypadkowym. Takie rozwiązanie przyczyniłoby się przede wszystkim do wyeliminowania nieprecyzyjności, mogących także niesłusznie obciążyć ofiarę wypadku, a które obecnie rozstrzygane są niejednokrotnie dopiero w postępowaniu sądowym.

W praktyce najwięcej zdarzeń wypadkowych spowodowanych stanem nietrzeźwości poszkodowanego odnotowuje się w drodze na miejsce wykonywania czynności rolniczych i nierzadko powiązane są one z wypadkami w komunikacji drogowej. Nie bez znaczenia jest tu fakt łatwego udowodnienia stanu nietrzeźwości. Przy kwalifikacji tej grupy zdarzeń jako wypadków przy pracy rolniczej najistotniejszą kwestią jest ustalenie, czy nie doszło do przerwy w pracy. Stwierdzenie zerwania związku z pracą oznacza bowiem, że zaistniałe zdarzenie wypadkowe nie może być uznane za wypadek przy pracy.

W ubezpieczeniu pracowniczym, zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego⁴⁴, wprowadzenie się pracownika w stan nietrzeźwości może być określone jako zerwanie przez niego związku z pracą, co wyłącza uznanie wypadku w miejscu pracy za wypadek przy pracy w rozumieniu art. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy skutek upojenia alkoholowego pracownik nie był zdolny do wykonywania pracy. Fakt spożywania alkoholu w czasie pracy, względnie przebywanie w czasie i miejscu pracy w stanie nietrzeźwości, może oznaczać, że nastąpiło zerwanie związku z pracą i – co za tym idzie – zaistniały wypadek nie pozostaje w związku z pracą. Przy ustalaniu tego powinny jednak zawsze decydować okoliczności konkretnej sprawy⁴⁵.

Zerwanie związku z pracą będzie miało miejsce wówczas, gdy poszkodowany w czasie przeznaczonym na pracę zachował się w taki sposób lub przedsięwziął takie czynności, które nie wynikały z warunków zatrudnienia lub nawet z celami tego zatrudnienia były sprzeczne. Mogą to być: nieusprawiedliwiona doraźnymi życiowymi potrzebami przerwa w pracy (łącząca się

⁴⁴ Uzasadnienie do wyroku Sądu Najwyższego z 7 marca 2005 r., I Uk 127/05, MPr.Pr.iUb. 2006, nr 9, poz. 105.

⁴⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 30 stycznia 2002 r., III AUa 2312/00, OSA 2003, nr 6, poz. 24.

zwłaszcza z opuszczeniem miejsca jej wykonywania), wdanie się poszkodowanego pracownika w bójkę, popełnienie czynu przestępczego (np. kradzieży)⁴⁶. Jeżeli jednak poszkodowany wprowadził się w stan nietrzeźwości w miejscu pracy i będąc pod wpływem alkoholu kontynuował pracę, to związek wypadku z pracą nie został przerwany⁴⁷.

O ile w przypadku pracowników ustalenie zerwania związku z pracą w większości przypadków nie nastęrcza problemów, o tyle w odniesieniu do rolników pojawiają się poważne trudności. Rolnik nie pracuje przecież w zakładzie pracy, a czynności związane z prowadzoną działalnością rolniczą nie ograniczają się wyłącznie do pracy rolniczej. Swoistość pracy rolnika powoduje, że niejednokrotnie trudno wskazać na zerwanie związku z pracą. Znacznie łatwiej fakt ten odnotować w czasie drogi producenta rolnego na miejsce wykonywania czynności związanych z pracami rolnymi i drogi powrotnej. Z uwagi na trudności w ustaleniu przerwy w drodze, w przypadku działalności rolniczej, kwestia ta nierzadko musi być rozstrzygana przez sąd.

Przykładem może tu być wyrok Sądu Rejonowego w Warszawie z 17 października 2002 r.⁴⁸ W rozpatrywanej przez sąd sprawie rolnik szedł do kurnika nakarmić kury. Na podwórku bawiła się dwójka dzieci. W pewnym momencie nieznana osoba wrzuciła na teren posesji petardę, która jednak nie wybuchła. Rolnik, chcąc uniknąć niebezpieczeństwa wybuchu, przy pomocy drewnianej listewki próbował usunąć ją poza teren podwórka. Gdy dotknął petardy listewką, ta niespodziewanie wybuchła powodując u niego liczne obrażenia ciała. Poszkodowany miał we krwi 0,66 promila alkoholu w związku ze spożyciem poprzedniego dnia alkoholu przy okazji rodzinnej uroczystości. KRUS odmówił rolnikowi odszkodowania dlatego, że czynność, jaką wykonywał, nie była związana z pracą rolniczą, a także z uwagi na stan nietrzeźwości. Sąd jednak zmienił decyzję podkreślając, że wypadek nastąpił w drodze do wykonywania czynności rolniczych (karmienie kur), co zostało potwierdzone zeznaniami świadków. Przyczyną zewnętrzną był tutaj wybuch petardy.

Warto zastanowić się bliżej nad rozstrzygnięciem sądu. Rzeczywiście przyczyna zdarzenia wypadkowego była niecodzienna, wybuch petardy mieści się jednak w pojęciu przyczyny zewnętrznej zdarzenia. Nie bez znaczenia jest tutaj również cel działania poszkodowanego, który chciał oddalić niebez-

⁴⁶ J. Jędrasik-Jankowska, *Wypadek w drodze do pracy i z pracy*, Warszawa 1972, s. 32.

⁴⁷ L. Brzozowski, *Związek między wypadkiem a pracą*, „Atest – Ochrona Pracy” 2005, z. 4, s. 20.

⁴⁸ Wyrok Sądu Rejonowego w Warszawie z 17 października 2002 r., VIII U 29/01, niepublikowany.

pieczeństwo, jakie mogło grozić bawiącym się na podwórku dzieciom. Zdarzenie było więc wypadkiem w drodze do wykonywania czynności rolniczych. Należy jednak rozważyć, jakie znaczenie w rozpatrywanej sprawie miał fakt nietrzeźwości poszkodowanego. Rolnik spożywał alkohol poprzedniego dnia, a więc związek z pracą nie został przerwany. Stan nietrzeźwości nie przyczynił się znacznie do zaistnienia wypadku. Rolnik starał się w miarę bezpiecznie usunąć petardę za pomocą listewki i trudno wskazać tu inne, bardziej bezpieczne metody działania. Gdyby rolnik był trzeźwy, prawdopodobnie postąpiłby w podobny sposób i zapewne również doszłoby do wybuchu.

Z kolei w wyroku z 21 stycznia 1999 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że ubezpieczony, który w drodze z miejsca wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej do domu wprowadza się w stan upojenia alkoholowego, przerywa drogę powrotną w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁴⁹. Należy przychylić się do stanowiska sądu. Zdarzenie zaistniało podczas powrotu poszkodowanego do domu, po załatwieniu spraw związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, stanowi podstawę do uznania go za wypadek przy pracy rolniczej, w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy ubezpieczeniowej. Z materiału dowodowego zgromadzonego przez sąd wynika jednak bezspornie, że rolnik przerwał drogę powrotną do domu – wprowadzając się w stan upojenia alkoholowego, a zatem związek z czynnością związaną z prowadzeniem działalności rolniczej został zerwany. Brak zatem podstaw do uznania tego zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej.

Przerwy w drodze powrotnej po załatwieniu określonej czynności związanej z prowadzeniem działalności rolniczej, ze względu na skutki prawne, jakie one wywołują, można podzielić na trzy grupy. Pierwszą stanowią przerwy niewywierające żadnego wpływu na związek odbywanej drogi z pracą. Drugą grupę stanowią przerwy zawieszające ten związek i tym samym wyłączające ochronę ubezpieczeniową drogi na czas trwania tej przerwy. Trzecia grupa to przerwy zrywające, tj. takie, które powodują wyłączenie związku drogi z pracą nie tylko w czasie przerwy, ale także dalszej drogi kontynuowanej po przerwie. W zakresie ochrony ubezpieczeniowej nie wywierają żadnych ujemnych skutków przerwy krótkotrwałe, wynikające z woli odbywającego drogę, np. przerwa na kupno chleba, papierosów itp. – przerwy nieistotne⁵⁰.

⁴⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 21 stycznia 1999 r., II UKN 421/98, OSNAP 2000, nr 6, poz. 242.

⁵⁰ E. Jaworska-Spicak, *Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2002, nr 3, s. 62.

W konsekwencji należy przyjąć, że ubezpieczony, który w drodze powrotnej z miejsca wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej do domu wprowadza się w stan upojenia alkoholowego, przerywa drogę powrotną do domu w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy. Takie okoliczności nie zezwalają na uznanie śmiertelnego wypadku, jakiemu uległ poszkodowany, za wypadek przy pracy rolniczej. Warto również zaznaczyć, że w tej sytuacji wprowadzenie się ubezpieczonego w stan upojenia alkoholowego nie oznacza przyczynienia się poszkodowanego w znacznym stopniu do wypadku zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt ustawy.

Stanem upojenia alkoholowego w wypadku przy pracy rolniczej zajął się także Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 20 listopada 1998 r.⁵¹ Sąd stwierdził, że śmierć rolnika wskutek utonięcia w przydrożnym rowie, po zjechaniu do niego ciągnikiem, który według opinii biegłego nie powinien być dopuszczony do ruchu z powodu niesprawności hamulców i oświetlenia, oraz wobec stwierdzenia u denata 3,3‰ alkoholu we krwi, nie może być uznana za wypadek przy pracy rolniczej w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Sąd podkreślił, że takie elementy wypadku przy pracy rolniczej, jak nagłość zdarzenia, przyczyna zewnętrzna, związek z pracą oraz przebycie drogi z pracy i do pracy są zbieżne z kryteriami uznania zdarzenia za wypadek przy pracy w rozumieniu art. 6 ustawy z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁵². W kontekście tego przepisu istnieje bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego⁵³, stojącego na stanowisku, że stan upojenia alkoholowego zrywa związek z pracą. Sąd stwierdził, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy bez znaczenia jest, czy rolnik spożywał alkohol przed przystąpieniem do pracy, czy też w jej trakcie. Gdyby bowiem było możliwe takie ustalenie, należałoby uznać, że związek zacho-

⁵¹ Wyroku Sądu Najwyższego z 20 listopada 1998 r., II UKN 321/98, OSNAP 2000, nr 1, poz. 34.

⁵² Ustawa z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, tekst jedn.: Dz. U. Nr 30, poz. 144 ze zm. (nieobowiązująca).

⁵³ Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 30 stycznia 1986 r., II PRN 20/85, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 9, s. 74; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 31 grudnia 1992 r., III APr 51/92, OSAiSN 1993, nr 8, poz. 32; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 27 listopada 1991 r., III APr 52/91, OSAiSN 1992, nr 6 poz. 40; wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 8 listopada 1994 r., II PRN 6/94, OSNAPiUS 1995, nr 10, poz. 122; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 31 grudnia 1992 r., III APr 51/92, OSP 1993, nr 7-8, poz. 145; wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 27 stycznia 1999 r., II UKN 421/98, OSNAPiUS 2000, nr 6, poz. 242.

wania poszkodowanego z pracą w ogóle nie wystąpił lub uległ zerwaniu wcześniej. Poszkodowany nie udawał się także z pracy do domu najkrótszą drogą, gdyż przeczą temu zaliczone dowody – ślady ciągnika, którym poszkodowany wyjechał z pola, nie prowadziły do jego domu.

Mimo że powyższe stwierdzenie opiera się na poprzedniej regulacji prawnej, jest ono nadal aktualne. Należy jednak przywrócić się uzasadnieniu wspomnianego orzeczenia. Warto podkreślić, że czas spożywania alkoholu ma istotne znaczenie dla zerwania związku z wykonywaną pracą. Zgodnie z powyższymi rozważaniami, do zerwania związku z pracą nie dochodzi, jeżeli poszkodowany w stanie nietrzeźwości przystąpił do pracy lub – spożywając alkohol – nadal wykonuje pracę. Z kolei samo stwierdzenie, czy spożycie alkoholu powoduje zerwanie związku z pracą, winno być dokonane na podstawie konkretnego stanu faktycznego. W rozpatrywanej przez sąd sprawie droga powrotna została przerwana, gdyż nie była drogą najkrótszą i najdogodniejszą ze względów komunikacyjnych. Stan głębokiego upojenia alkoholowego poszkodowanego rolnika również spowodował zerwanie związku z pracą⁵⁴.

W praktyce bardzo często dochodzi do wypadków drogowych z udziałem nietrzeźwych rolników⁵⁵, które następują w drodze wykonywania czynności rolniczych albo w drodze powrotnej. Niestety, w większości przypadków zdarzenia te kończą się tragicznie. W tego typu sprawach nie poddaje się ocenie, w jakim stopniu poszkodowany przyczynił się do zaistniałego zdarzenia wypadkowego, a najistotniejszą kwestią w postępowaniu dowodowym jest ustalenie, kiedy ofiara śmiertelnego wypadku wprowadziła się w stan nietrzeźwości. Jeżeli w postępowaniu powypadkowym ubezpieczyciel nie wykaże, że doszło wcześniej do przerwania drogi przez poszkodowanego, rodzinie rolnika przysługuje prawo do jednorazowego odszkodowania.

W sytuacji, gdy poszkodowany przed rozpoczęciem drogi na miejsce czynności rolniczych albo drogi powrotnej spożywał alkohol i spełnione zostały inne przesłanki z ustawy, zdarzenie takie uznaje się za wypadek przy pracy rolniczej⁵⁶. Jeżeli natomiast poszkodowany zatrzymał się w drodze

⁵⁴ Podobnie uzasadnienie do wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 30 stycznia 2002 r., III AUa 2312/00, OSA 2003, nr 6, poz. 24.

⁵⁵ Przykładem może tu być Wyrok Sądu Najwyższego z 21 stycznia 1999 r., II UKN 421/98, OSNAP 2000, nr 6, poz. 242; Wyrok Sądu Wojewódzkiego w Lublinie, Wydział VIII Ubezpieczeń Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 4 lutego 1998 r., VIII U 2717/97, niepublikowany.

⁵⁶ Zob. uzasadnienie do wyroku Sądu Wojewódzkiego w Lublinie, Wydział VIII Ubezpieczeń Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 4 lutego 1998 r., VIII U 2717/97, niepublikowany; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2002 r., III Aua 1122/01, niepublikowany.

(przykładowo w sklepie lub barze, czy u innego rolnika, by spożywać alkohol, bez względu na to czy miejsce to znajdowało się w prostej linii z pracy), zachodzi nieuzasadniona życiowo przerwa w drodze⁵⁷ do wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo w drodze powrotnej. Nie pozwala to uznać danego zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej na podstawie art. 11 ustawy ubezpieczeniowej.

Mając na uwadze powyższe rozważania, warto jednak zastanowić się, czy wprowadzenie się w stan głębokiego upojenia alkoholowego przy stężeniu alkoholu we krwi powyżej 2,5 promila i wyższym nie będzie zawsze powodowało zerwania związku z pracą. Za takim stwierdzeniem przemawia fakt, że przy dużym stężeniu alkoholu we krwi następują zaburzenia mowy, senność, obniżenie kontroli zachowania się i poruszania. W stanie głębokiego upojenia alkoholowego człowiek nie jest zdolny do wykonywania pracy fizycznej, obsługi maszyn i urządzeń technicznych czy prowadzenia pojazdów. Z uwagi na specyfikę pracy w rolnictwie, nie jest zatem także w stanie wykonywać czynności związanych z prowadzoną działalnością rolniczą.

Reasumując należy stwierdzić, że kryteria, jakie zawiera art. 10 ust 2 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, są nieostre i dlatego też na gruncie tego przepisu występuje dużo sporów sądowych. W praktyce niejednokrotnie ostateczne rozstrzygnięcie kwestii pozbawienia rolnika uprawnień do świadczeń z ustawy ubezpieczeniowej zależy od prawomocnego wyroku sądowego. Z drugiej jednak strony warto podkreślić problemy KRUS związane z udowodnieniem istnienia przesłanki pozbawiającej prawa do świadczenia z uwagi na stan nietrzeźwości poszkodowanego. Trzeba przy tym zauważyć, że podobne problemy występują na gruncie powszechnego ubezpieczenia społecznego.

W postępowaniu powypadkowym jest niezwykle istotne, by właściwie i możliwie jak najdokładniej określić stan trzeźwości poszkodowanego rolnika, a następnie zbadać, czy spożycie alkoholu miało zasadniczy wpływ na zaistnienie wypadku. Postępowanie w takich sprawach jest niezwykle trudne, przede wszystkim dlatego, że zdarzenia wypadkowe w rolnictwie często dzieją się bez udziału świadków, a brak jakiegokolwiek nadzoru nad trzeźwością w pracy sprzyja występowaniu tego rodzaju zdarzeń. Warto podkreślić, że jest to poważny problem społeczny, a statystyki KRUS nie obrazują w pełni skali zjawiska.

Art. 45 ust. 2 i 3 ustawy ubezpieczeniowej, ustanawiające obowiązek badania stanu nietrzeźwości rolników, ze względu na brak uświadomienia

⁵⁷ Uzasadnienie do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 października 1996 r., III AUa 1039/96, niepublikowane.

lekarzy udzielających pierwszej pomocy i kryzysową sytuację w placówkach ochrony zdrowia, w praktyce właściwie nie funkcjonują właściwie.

Należy zastanowić się, czy w ramach współpracy KRUS z ZUS nie warto by było doposażyć placówki służby zdrowia w urządzenia do szybkiego i taniego badania stanu trzeźwości poszkodowanych w wypadkach przy pracy, co niejednokrotnie rozwiązałoby wiele wątpliwości w późniejszym postępowaniu powypadkowym.

Zgodnie z obowiązującą regulacją, tylko taki ubezpieczony, który będąc w stanie nietrzeźwości, sam w znacznym stopniu przyczynił się do wypadku, może być pozbawiany prawa do świadczeń. Ustalenie faktu, że wypadek został spowodowany przez ubezpiezonego będącego w stanie po użyciu alkoholu, czy wszelkie wątpliwości w określeniu stanu nietrzeźwości, nie są wystarczającą przesłanką do odmówienia prawa do świadczeń. Z tego właśnie względu należy uznać, iż jest to okoliczność wyłączająca w sposób względny prawo do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego. Należy jednak ponieść, że wystąpienie opisanych powyżej zjawisk wyłącza tylko odpowiedzialność odszkodowawczą KRUS, natomiast nie znosi samego wypadku. Innymi słowy – zdarzenie nadal jest wypadkiem przy pracy, a jedynie nie przysługują rolnikowi świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego.

Obostrzenia przewidziane w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy mają zastosowanie tylko w przypadku prawa do świadczeń przewidzianych dla samego poszkodowanego, nie dotyczą zaś członków rodziny rolnika, który uległ wypadkowi śmiertelnemu. Niezależnie od winy i stopnia przyczynienia się rolnika do powstania śmiertelnego wypadku przy pracy, jeżeli nie doszło do zerwania związku z pracą, członkom jego rodziny przysługuje jednorazowe odszkodowanie oraz inne świadczenia na warunkach i w wysokości określonych w ustawie.

Istotnym problemem jest kwestia oceny, czy podczas spożywania alkoholu przez poszkodowanego rolnika nie doszło do zerwania związku z pracą, gdyż wówczas zdarzenie wypadkowe nie spełnia wymaganych warunków z ustawy i nie może być uznane za wypadek przy pracy rolniczej. Nie ulega także wątpliwości, że konieczne jest zintensyfikowanie prowadzonych przez KRUS akcji prewencyjnych i uświadamianie rolników o niebezpieczeństwach, które mogą wystąpić podczas pracy w stanie nietrzeźwości. Głównie bowiem zmiana mentalności osób prowadzących działalność rolniczą i samokontrola w gospodarstwach rodzinnych może zasadniczo wpłynąć na zmniejszenie liczby wypadków w stanie nietrzeźwości.

INSOBRIETY OF THE INJURED PARTY AND A RIGHT TO ONE-OFF INDEMNITY FOR AN AGRICULTURAL ACCIDENT

Summary

The purpose of the paper is to resolve some of the issues arising from the exemption of the right to one-off indemnity for an agricultural accident due to insobriety of the injured party.

The manner in which insobriety of the injured party is measured and assessed as well as the conditions in which the injured party is denied indemnity are being analysed.

In the conclusions the author claims that the provisions that determine the premises on the grounds of which the right to one-off indemnity may be exempted remain unclear. This leads to numerous legal actions being taken into courts. The most important part of the proceedings performed after an accident is proper and duly performed assessment of the sobriety of the injured party with a view of establishing that party's contributory negligence leading to the accident. The state of insobriety does not always result in the exemption of the right to one-off indemnity, which may only be denied when a significant causal link has been determined between the insobriety of the injured party and the agricultural accident. In the author's opinion, since the accident insurance plays a protective role, it is necessary to precise the criteria that may lead to the exemption of the intoxicated injured party from the entitlement to a one-off indemnity for an agricultural accident.

LO STATO DI EBREZZA DEL DANNEGGIATO E IL DIRITTO AL RISARCIMENTO PER INFORTUNIO SUL LAVORO AGRICOLO

Riassunto

L'obiettivo dell'articolo è la risoluzione dei problemi giuridici riguardanti l'esclusione del diritto al risarcimento per infortunio sul lavoro agricolo a causa dello stato di ebbrezza del danneggiato.

In particolare, oggetto dell'analisi sono le questioni concernenti la nozione di stato di ebbrezza delle vittime dell'infortunio e le condizioni alle quali viene meno il diritto alla prestazione da parte delle assicurazioni contro l'infortunio.

In conclusione L'Autore constata che le norme che determinano i presupposti per l'esclusione del diritto al risarcimento non sono sufficientemente chiare, ciò causa numerosi ricorsi in tribunale. La questione più importante in materia è l'adeguata determinazione dello stato di ebbrezza del danneggiato e la valutazione dell'influenza di tale stato nella causazione dell'incidente. Lo stato di ebbrezza non sempre comporta l'esclusione del diritto alla ricompensazione. Ciò succede solo nei confronti del danneggiato che, trovandosi nello stato di ebbrezza, ha contribuito al verificarsi dell'incidente in modo significativo. Secondo l'Autore, considerando la funzione di protezione delle assicurazioni contro l'infortunio, sarebbe necessaria un'ulteriore precisazione dei criteri di esclusione del diritto al risarcimento nei casi *de quo*.

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

Ekonomiczne wsparcie rozwoju rolnictwa ze środków unijnych w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w 2007 r.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, którego jedną z konsekwencji jest przyjęcie i stosowanie unijnego porządku prawnego obowiązującego wszystkie państwa członkowskie, spowodowało wiele niejasności i problemów interpretacyjnych na styku prawa wspólnotowego i wewnętrznego poszczególnych państw-członków Unii. Pojawienie się konstrukcji nieznanymi prawu wewnętrznemu, często odbiegających od rozwiązań uświęconych wieloletnią tradycją legislacyjną i praktyką, czasami niezwykle drobiazgowych i sformalizowanych, prowadziło i prowadzi – w wielu przypadkach – do nieprawidłowości w stosowaniu prawa. Problemem dodatkowym, wobec którego stawał ustawodawca krajowy (przynajmniej polski), było i jest dostosowanie prawa wewnętrznego do prawa unijnego przy podstawowym wymogu bezpośredniego stosowania rozporządzeń organów Unii przez państwa członkowskie¹.

Brak doświadczenia, wykwalifikowanej kadry, a czasami też nie najlepsze tłumaczenia unijnych aktów prawnych, w początkowym okresie stosowania instrumentów ekonomicznego wsparcia rolnictwa powodowało naruszenia prawa – zarówno materialnego, jak i procesowego – przez jednostki organizacyjne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ponieważ jednak przyznawanie wsparcia materialnego jest procedurą opartą na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego i kończą ją akty typowe dla procesu administracyjnego, zostało ono poddane kognicji sądów administra-

¹ Por. art. 91 ust. 3 Konstytucji RP.

cyjnych. Jakkolwiek byśmy oceniali ich działalność, nie ulega żadnej wątpliwości, że w swoim orzecznictwie stoją one na straży nie tylko interesu społecznego, ale również słusznego interesu obywatela. Jest to realizacja jednej z naczelných zasad postępowania administracyjnego (art. 7 k.p.a).

Przedmiotem poniższego przeglądu orzecznictwa jest rok 2007. Wydaje się, że bez znaczenia jest ilość spraw rozpatrywana w tym czasie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu. Znacznie istotniejsze jest pogrupowanie spraw wokół wiodących problemów odnoszących się do ekonomicznego wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków unijnych. Przyjęto podział spraw na pięć grup tematycznych: 1) płatności bezpośrednio do gruntów rolnych², 2) płatności do gospodarstw niskotowarowych, 3) płatności dla gospodarstw działających na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (płatność ONW), 4) płatności na zalesienie, 5) renty strukturalne³. Nie oznacza to, że sprawy analizowane w poszczególnych grupach będą się ściśle wiązały z ich klasyfikacją do poszczególných przedziałów tematycznych. Poza tym należy mieć na uwadze treść art. 1, art. 3 § 1 i art. 134 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴, zgodnie z którymi sądy administracyjne sprawują kontrolę orzeczeń administracyjnych pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Dokonując kontroli, sąd sprawdza legalność zaskarżonego aktu według stanu prawnego obowiązującego w dacie wydania orzeczenia przez organ. To ostatnie stwierdzenie dla podjętych tu rozważań jest niezwy-

² Do 26 stycznia 2007 r. obowiązywała ustawa z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz. U. 2004, Nr 6, poz. 40 z późn. zm.). Ustawa ta została uchylona (art. 59) ustawą z 21 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej (Dz. U. Nr 35, poz. 217 z późn. zm.), którą z kolei poddało daleko idącej nowelizacji ustawą z 29 września 2008 r. o zmianie ustawy o płatnościach [...] (Dz. U. Nr 44, poz. 262). Wprowadzone zmiany weszły w życie 15 marca 2008 r.

Do ustawy z 2007 r. wydano liczne przepisy wykonawcze (zob. w Lex Omega), przy czym niektóre z nich, np. rozporządzenie z 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski [...] (Dz. U. Nr 46, poz. 310), zostały uchylone (§ 17) rozporządzeniem z 14 marca 2008 r. o takim samym tytule (Dz. U. Nr 44, poz. 269) obowiązującym od 15 marca 2008 r. czy też rozporządzenie z 13 marca 2007 r. w sprawie rodzaju roślin objętych płatnością uzupełniającą [...] (Dz. U. Nr 46, poz. 309), uchylone (§ 17) rozporządzeniem z 14 marca 2008 r. w sprawie rodzajów roślin [...] (Dz. U. Nr 44, poz. 265) obowiązujące od 15 marca 2008 r.

³ Nadal obowiązuje wraz z pakietem aktów wykonawczych (zob. w Lex Omega) ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu i Gwarancji Rolnej (Dz. U. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.).

⁴ Dz. U. Nr 153, poz. 1270.

kle istotne w kontekście zasygnalizowanych zmian ustawodawczych (zob. przypis 2). Czytelnik może bowiem odnieść wrażenie, że Sąd orzekał w oparciu o nieobowiązujące ustawodawstwo, a tak nie jest. Nie można też zapominać, że Sąd, rozpatrując sprawę, nie jest związany zarzutami i wnioskami zawartymi w skardze oraz powołaną podstawą prawną. Zdarza się bowiem często, iż strona działa bez profesjonalnego pełnomocnika, a złożona przez nią skarga jest bardziej pismem z argumentacją „zdroworozsądkową” niż dokumentem spełniającym ustawowe wymagania dla skargi, zawierającym racjonalne wnioski i prawidłowe podstawy prawne. W takich sytuacjach sąd przejmuje na siebie – mimo niedoskonałości skargi – powinność rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z prawem, wychodząc poza jej granice.

Płatności bezpośrednie do gruntów rolnych, łączące się niekiedy z płatnościami dla gospodarstw na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (np. w sprawach III SA/Po 570/07, III SA/Po 571/07), stanowiły w praktyce Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu najliczniejszą grupę spraw. Analizując orzecznictwo w tych sprawach, należy wskazać w pierwszej kolejności na orzeczenia oddalające skargi. Przepisem prawa materialnego „spinającym” kilka spraw⁵ był art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych [...]. Przyczyna oddalenia skarg była w zasadzie jedna: zawyżenie powierzchni deklarowanej we wniosku o przyznanie płatności w stosunku do powierzchni w rzeczywistości uprawniającej do otrzymania dopłat. W poszczególnych sprawach różne były przyczyny tych rozbieżności. Najczęściej powtarzającymi się były użytkowanie gruntów przez inne podmioty niż wnioskodawca lub równoczesne wystąpienie z wnioskiem o dopłatę przez dwu rolników w stosunku do tego samego gruntu. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i ust. 2 cytowanej już ustawy z 2003 r., producentowi rolnemu, tj. osobie będącej posiadaczem gospodarstwa rolnego, przysługują płatności na będące w jego posiadaniu grunty rolne utrzymywane w dobrej kulturze, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Warunkiem uzyskania płatności jest posiadanie przez producenta rolnego działek o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha. Chodzi przy tym o faktyczne władanie gruntami, w stosunku do których rolnik wnosi o dopłatę, przejawiające się w rzeczywistym wykonywaniu czynności przy produkcji rolnej, określonych bliżej w rozporządzeniu z 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej⁶. Formalną przesłanką otrzymania płatności jest złożenie wniosku przez producenta rolnego (posiadacza gospodarstwa) na specjalnym urzędo-

⁵ Np. III SA/Po 749/06, III SA/Po 971/06, III SA/Po 175/07 oraz III SA/Po 660/07.

⁶ Dz. U. Nr 65, poz. 600.

wym formularzu⁷. Osoba ubiegająca się o uzyskanie płatności zobowiązana jest do złożenia różnego rodzaju oświadczeń w poszczególnych sekcjach wniosku.

Zawyżenie powierzchni deklarowanej w stosunku do powierzchni rzeczywiście uprawniającej do dopłat obliguje właściwe organy do odmowy przyznania płatności i nałożenia stosownej sankcji. Zgodnie z art. 138 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004 z 29 października 2004 r., ustanawiającego szczegółowe zasady zastosowania rozporządzenia Komisji (WE) nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców⁸, gdy procentowa różnica między obszarem deklarowanym a stwierdzonym przekroczy 30% za dany rok – nie przyznaje się żadnej pomocy, jeżeli zaś różnica wyniesie ponad 50% – producent jest wykluczony z dopłat do kwoty, która odpowiada różnicy między obszarem zadeklarowanym a obszarem stwierdzonym. Ta kwota jest odejmowana z wypłat pomocy, do której rolnik jest uprawniony na podstawie wniosków składanych w ciągu trzech lat kalendarzowych po upływie roku kalendarzowego, w którym wykryto różnicę. Podobne sankcje obowiązują w odniesieniu do uzupełniającej płatności obszarowej (UPO). W myśl art. 32 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001 z 11 grudnia 2001 r.⁹, ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy wprowadzonych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92, jeżeli w odniesieniu do danej grupy upraw obszar zadeklarowany przekracza obszar ustalony zgodnie z art. 31 ust. 2, pomoc obliczana jest na podstawie obszaru ustalonego, pomniejszonego o dwukrotności stwierdzonej różnicy, jeżeli różnica jest większa niż 3% lub 2 hektary, lecz nie więcej niż 20% ustalonego obszaru. Jeśli różnica jest większa niż 20% obszaru ustalonego, pomoc obszarowa nie jest przyznawana dla danej grupy upraw.

Wśród spraw, w których oddalono skargi, warto zwrócić uwagę na postępowanie w sprawie III SA/Po 712/07. Organ drugiej instancji podtrzymał rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne odmawiające przyznania dopłat do gruntów i z tytułu wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, z sankcjami w okresie trzech lat kalendarzo-

⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 marca 2004 r. w sprawie wzorów wniosków [...], Dz. U. Nr 52, poz. 523

⁸ Dz. U. WE, L 345, z 20 listopada 2004 r.

⁹ Dz. U. WE, L 327, z 12 grudnia 2001 r.

wych. W następstwie skargi wnioskodawcy Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję oraz orzeczenie ją poprzedzające. Sąd dopatrył się naruszenia przepisów postępowania (art. 8 i art. 107 § 3 k.p.a.), a także nabrał wątpliwości, czy wnioskodawca świadomie zawyżył we wniosku powierzchnię posiadanych gruntów. W następstwie skargi kasacyjnej Oddziału Regionalnego ARiMR, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 13 czerwca 2007 r. (II GSK 118/07) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Sąd drugiej instancji uznał za trafny zarzut skargi kasacyjnej dotyczący dokonania przez WSA błędnej wykładni przepisów punktu 41 uwag wstępnych oraz art. 44a rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001, zgodnie z którymi obniżki i wyłączenia od wypłat pomocy nie mają zastosowania w przypadku, gdy rolnik złożył wniosek poprawny pod względem faktycznym (przedstawił prawidłowe informacje) lub gdy może wykazać, że nie ponosi winy. Sąd zwrócił również uwagę, że Agencja prowadziła szeroką akcję informacyjną dotyczącą warunków przyznawania wszelkich form pomocy, w tym także w odniesieniu do zasad ubiegania się o płatności. W ramach akcji rozpowszechniano broszury informacyjne oraz organizowano spotkania, podczas których omawiano wspomniane zasady. Skarżący uczestniczył w takim spotkaniu, a więc był poinformowany o stosownych procedurach. Winą za wykazane we wniosku nieprawidłowości nie można zatem obarczać Agencji, gdyż wypełniła ona swoje obowiązki wynikające między innymi z art. 5 ust. 2 ustawy z 18 grudnia 2003 r., udostępniając formularze wniosków o przyznanie płatności zainteresowanym podmiotom.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zasadny był również zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów postępowania. NSA nie podzielił poglądu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, że organ pierwszej instancji nie wyjaśnił stanu faktycznego i nie wskazał przyczyn powziętego rozstrzygnięcia, czym miał naruszyć art. 7 i art. 8 k.p.a. Sąd zaznaczył, że art. 107 § 3 k.p.a. wskazuje, jakie wymogi ma spełniać decyzja administracyjna, a w szczególności uzasadnienie faktyczne i prawne. W tym względzie uzasadnienie decyzji organu drugiej instancji zawiera wskazanie przyczyn odmowy przyznania płatności oraz powody nałożenia kary finansowej z tytułów, które wynikają z przytoczonej przez organ drugiej instancji podstawy prawnej podjętych rozstrzygnięć.

Rozpoznając sprawę ponownie, Wojewódzki Sąd Administracyjny był zobowiązany uwzględnić wykładnię NSA zawartą w uzasadnieniu wyroku, dotyczącą możliwości zastosowania punktu 41 uwag wstępnych oraz art. 44a rozporządzenia Komisji (WE) nr 2119/2001 z 11 grudnia 2001 r. Wspomniany punkt wstępny wskazuje, że – co do zasady – obniżek i wyłączeń nie po-

winno się stosować w przypadku, gdy rolnik przedstawił informacje rzeczywiście prawidłowe lub w przypadku, gdy może wykazać, że nie ponosi winy. Przepis potwierdza, że obniżki i wyłączenia nie mają zastosowania, gdy rolnik złożył wniosek poprawny pod względem faktycznym lub gdy może wykazać, że jest niewinny. Sąd ustalił, że skarżący w czerwcu 2004 r. złożył wniosek o przyznanie płatności do gruntów rolnych na rok 2004, w którym ujął grunty będące w jego faktycznym władaniu, a następnie w tym samym miesiącu zmienił wniosek, zwiększając powierzchnię gruntów przedstawionych do objęcia dopłatami o działki, których nie użytkował rolniczo. Ponieważ skarżący w dalszym ciągu nie wykazał braku winy w nieprawidłowym podaniu danych w zmodyfikowanym wniosku, należy przyjąć, że w takiej sytuacji nie mogły znaleźć zastosowania pkt 41 uwag wstępnych oraz art. 44a cytowanego rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001. W ocenie Sądu, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, prowadząc akcję informacyjną, w tym o zasadach ubiegania się o płatności bezpośrednio, nie może być obarczana winą za wykazanie nieprawidłowości we wniosku o uzyskanie dopłat bezpośrednich przez skarżącego. Sąd uznał, że organ odwoławczy nie naruszył prawa ustalając, że różnica między zadeklarowanym obszarem a obszarem spełniającym warunki przyznania pomocy w ramach systemu JPO jest większa niż 50% i – zgodnie z art. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2199/2003 z 16 grudnia 2003 r. ustanawiającego środki przejściowe dla stosowania w odniesieniu do roku 2004 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1099 w zakresie systemu JPO dla niektórych państw, utrzymał w mocy decyzje odmawiające przyznania pomocy do wysokości kwoty odpowiadającej różnicy między zadeklarowanym a wyznaczonym obszarem oraz orzekł, że będzie ona potrącona z płatności pomocowych, do których jest uprawniony w ramach wniosków składanych w ciągu trzech lat kalendarzowych, w którym stwierdzono tę różnicę. Sąd uznał również, że organy nie naruszyły prawa orzekając o pomocy w ramach UPO.

W grupie spraw dotyczących wniosków o dopłaty w ramach jednolitej płatności obszarowej (JPO), jak i z tytułu uzupełniającej płatności obszarowej (UPO), w których uchylono zaskarżone orzeczenia, można zauważyć powtarzające się symptomatyczne błędny organów orzekających. Głównym problemem ocennym, prawie we wszystkich analizowanych sprawach, była niezgodność powierzchni deklarowanej we wniosku w stosunku do powierzchni rzeczywiście eksploatowanej rolniczo. Postępowanie administracyjne sprowadzało się zatem do kwestii dowodowych. Należy bowiem zauważyć, że organy administracji – w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej – stosują bezpośrednio niektóre akty normatywne (rozporządzenia) wy-

dawane przez organy Unii. Do aktów tych należy niewątpliwie rozporządzenie Komisji (WE) nr 2199/2003 z 16 grudnia 2003 r. ustanawiające środki przejściowe dla stosowania w odniesieniu do roku 2004 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999 w zakresie systemu jednolitej płatności obszarowej dla Republiki Czeskiej, Estonii [...] oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 2419/2001 z 11 grudnia 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli dla niektórych schematów pomocowych Wspólnoty ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 3508/92. Nie zmienia to jednak zasady, że przepisy UE muszą być stosowane z poszanowaniem wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich, w tym obowiązującej procedury administracyjnej, chyba że z unormowań wynikają odrębne zasady proceduralne lub określają one inne reguły procedury niż wynikające z regulacji krajowych.

Zgodnie z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, organ rozpoznający sprawę powinien stać na straży praworządności i podejmować wszelkie niezbędne kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy (art. 7 k.p.a.). Ponadto, organ administracji jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.). Obowiązek ten jest niezależny od tego, czy niezbędny materiał dowodowy potwierdza stanowisko strony czy je podważa. Z kolei wyczerpujące rozpatrzenie materiału dowodowego to ustosunkowanie się do każdego ze zgromadzonych w sprawie dowodów, w granicach swobodnej oceny (art. 80 k.p.a.), tak aby uzyskać jednoznaczne ustalenia faktyczne i prawne. I wreszcie, należy sięgnąć do przepisu art. 107 § 3 k.p.a., nakładającego na organy orzekające obowiązek uzasadnienia. Powinno ono w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej oraz wskazanie podstaw prawnych decyzji.

Oceniając postępowania dowodowe, Sąd zwrócił też uwagę (w sprawie III SA/Po 1118/06) na istotną dla wielu spraw interpretację zapisu art. 20 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001 z 11 grudnia 2001 r. stanowiącego, że rolnik lub jego przedstawiciel ma możliwość podpisania sprawozdania w celu poświadczenia swojej obecności podczas kontroli oraz dodania uwag. Wbrew pogładowi niektórych organów orzekających, z brzmienia tego przepisu nie wynika, by rolnik mógł zgłosić uwagi dotyczące kontroli jedynie w dniu jej przeprowadzenia. Cytowany przepis określa tylko prawo strony do podpisania protokołu i dodania uwag. W tej sytuacji nie sposób prezentować poglądu, że brak uwag ze strony wnioskodawcy w dniu kontroli stanowi podstawę do uznania, że producent rolny zgodził się ze stanem faktycznym ustalonym w sprawozdaniu z czynności kontrolnych.

Uchybieniem, które dostrzeżono w kilku sprawach (np. III SA/Po 1146/06, III SA/Po 531/07, III SA/Po 986/06) było naruszenie art. 10 k.p.a. Wyrażona w nim zasada czynnego udziału strony w postępowaniu jest powszechnie uznawana w praktyce orzeczniczej za wadę procesową, uzasadniającą uchylenie dotkniętych nią orzeczeń. Od obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, umożliwienia wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia żądań, organy mogą odstąpić tylko w sytuacjach przewidzianych w art. 10 § 2 k.p.a., a zatem gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

Ciekawy stan faktyczny analizowano w sprawie III SA/Po 1147/06. Można go uogólnić jako niezgodność powierzchni zadeklarowanej ze stwierdzoną w wyniku kontroli. W rzeczywistości chodziło o to, że zgłoszone do dopłat nieruchomości nie kwalifikowały się do przyznania jednolitych i uzupełniających płatności obszarowych, gdyż nie spełniały tzw. minimalnych wymagań utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej¹⁰. W toku postępowania (w dużym stopniu sądowego) okazało się, że wnioskodawczyni prowadziła gospodarstwo metodami ekologicznymi i dysponowała dowodem przeprowadzenia kontroli gruntów przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, która nie wykazała żadnych niezgodności ani niedociągnięć w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego w okresie przestawiania na produkcję ekologiczną. Jak wynikało z uzasadnienia decyzji organu drugiej instancji, okoliczności te nie były przedmiotem ustaleń ani ocen, czy i na ile miały wpływ na podjęte w sprawie rozstrzygnięcia. Ustalenie zaś przesłanek wynikających z przepisu art. 2 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach [...] należy do organu orzekającego, który zobowiązany był (w granicach art. 80 k.p.a.) we własnym zakresie dokonać oceny stanu faktycznego i wskazać dowody, na których oparł swą decyzję. Zdaniem Sądu, stan sprawy nie został należycie wyjaśniony. Zgodnie z art. 7 i 77 § 1 k.p.a., organy orzekające zobowiązane są w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a następnie podjąć wszelkie kroki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy. Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego oznacza, że organ administracji publicznej winien z własnej inicjatywy gromadzić dowody, które jego zdaniem będą miały istotne znaczenie w sprawie i będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia, jak również dowody wskazane przez stronę, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy.

¹⁰ Zob. przypis 6.

Inny problem, dosyć specyficzny, pojawił się w sprawie III SA/Po 418/07. Wnioskodawcy odmówiono przyznania płatności bezpośrednich, ponieważ nie zadeklarował żadnych danych co do powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo, a także nie podał informacji o koncie bankowym. W tej sprawie zapadł wyrok korzystny dla wnioskodawcy, bowiem postępowanie dowodowe, z którego organy nie wyprowadziły racjonalnych wniosków i nie próbowały wykorzystać wszystkich możliwych dowodów, wykazało, że wnioskodawca z przyczyn obiektywnych nie spełnił sformalizowanych wymagań wniosku o dopłaty. Sąd podkreślił, że organy orzekające powinny uwzględnić podstawowe zasady postępowania administracyjnego określone w art. 7-9 k.p.a. oraz treść art. 77 k.p.a., poinformować wnioskodawcę o błędach zawartych we wniosku i umożliwić mu sporządzenie stosownej korekty. Podpis na kwestionariuszu w miejscu potwierdzającym wiedzę o zasadach przyznawania płatności nie może uzasadniać odstąpienia od zasad postępowania administracyjnego, zwłaszcza w sytuacji, w której wnioskodawca w kilku pismach domagał się dodatkowych wyjaśnień. Obowiązek właściwego informowania nie może być też uzależniony od dalszej skuteczności względnie bezskuteczności ewentualnego działania wnioskodawcy (w tym przypadku: dokonania korekty wniosku), albowiem jest ściśle powiązany z nakazem prowadzenia postępowania w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów administracji i – jak wszystkie z ogólnych zasad Kodeksu postępowania administracyjnego – nie zależy od ostatecznego wyniku postępowania.

Na tle tej sprawy potwierdzają się zasygnalizowane już zastrzeżenia co do spójności prawa unijnego i wewnętrznego. Można do tego dodać także różnice cywilizacyjne pomiędzy państwami-członkami Unii. Dla przykładu, powszechność rachunków bankowych w państwach bardziej rozwiniętych została przetransponowana do prawa polskiego, jednakże w naszych realiach (nie tylko ekonomicznych, lecz także środowiskowych) rachunek taki wcale nie jest powszechny i – jak się okazało – może być nawet przyczyną niekorzystnych rozstrzygnięć administracyjnych.

W sprawie III SA/Po 872/06 Sąd orzekł w przedmiocie odmowy przyznania pomocy finansowej na dostosowanie do standardów Unii Europejskiej gospodarstwa rolnego objętego programem rozwoju obszarów wiejskich (płyta gnojowa i zbiornik na gnojówkę). Sąd podkreślił, że pomoc finansowa w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich udzielana jest w ramach Wspólnej Polityki Rolnej prowadzonej przez Unię w stosunku do niektórych państw. W tym zakresie pomoc jest realizowana na podstawie prawa krajowego państwa członkowskiego z uwzględnieniem całego dorobku prawa wspólnotowego. Zgodnie z treścią § 3 pkt 3 lit. a tiret 1 rozporządzenia RM z 18 stycz-

nia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej [...] (Dz. U. Nr 17, poz. 142), płatność jest udzielana producentowi rolnemu, który zobowiąże się do realizacji przedsięwzięcia określonego w planie dostosowania gospodarstwa rolnego do standardów Unii, między innymi w zakresie objętym wnioskiem. Osoba ubiegająca się o uzyskanie takiej pomocy finansowej zobowiązana jest do wpisania we wniosku planu powierzchni lub pojemności urządzeń spełniających standardy w zakresie ochrony środowiska, w które jest wyposażone gospodarstwo w dniu złożenia wniosku. Z akt sprawy nie wynikało, czy i w jaki sposób organy administracji przeprowadziły podczas wizytacji badanie już istniejącego innego zbiornika pod kątem jego szczelności i spełniania wymogów ochrony środowiska. Wskazanie w uzasadnieniu decyzji, że istniejący zbiornik jest szczelny, spełnia standardy i będzie nadal użytkowany, nie znajdowało potwierdzenia w żadnym z przeprowadzonym dowodów. Stanowiło to istotne naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym (art. 7 i 77 k.p.a.).

W sprawie III SA/Po 1039/06 rolnik zwrócił się z wnioskiem o przyznanie płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, w którym zadeklarował realizację pakietu „Rolnictwo ekologiczne – uprawy rolnicze” (bez certyfikatu zgodności SO2a01). Organy przyznały płatność w pomniejszonej wysokości, co w konsekwencji dało kwotę 0 złotych. Sąd uwzględnił skargę, albowiem z zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającego ją orzeczenia wynikało, że przyznanie płatności w kwocie pomniejszonej nastąpiło w wyniku ustaleń w trakcie kontroli przeprowadzonych w sprawach z innych wniosków o przyznanie jednolitej płatności obszarowej oraz uzupełniającej płatności obszarowej. Organy obu instancji przytoczyły treść protokołów w odniesieniu do poszczególnych działek, jednakże nie dokonały ich oceny pod względem formalnym i merytorycznym w odniesieniu do zasad i trybu określonych w § 15 i § 16 rozporządzeniu RM z 20 sierpnia 2004 r.¹¹, jak również w odniesieniu do planu działalności rolnośrodowiskowej, o którym mowa w § 4. Należy zauważyć, że – zgodnie z ust. 1 § 15 tego rozporządzenia – jeżeli w wyniku pierwszych kontroli stwierdzono, że zasady dobrej praktyki rolnej nie są przestrzegane, uchybienie to należy odnotować w protokole kontroli, a producenta pouczyć się o skutkach dalszego nieprzestrzegania zasad. Wzmiankę o pouczeniu należy również zamieścić w protokole. Skutki nieprzestrzegania zasad określa ust. 2 § 15 cytowanego rozporządzenia. Jeżeli wyniki następnej kontroli wskazują na dalsze nieprze-

¹¹ W sprawie szczegółowych warunków i trybu naliczania pomocy finansowej [...], Dz. U. Nr 174, poz. 1804.

strzeżenie zasad dobrej praktyki rolnej, płatność rolnośrodowiskowa należna za dany rok podlega zmniejszeniu o 7% za każde inne uchybienie niż stwierdzone podczas poprzedniej kontroli, a zawieszeniu – w przypadku uchybienia już stwierdzonego. Natomiast jeżeli w wyniku kontroli zostanie stwierdzone uchybienie w realizacji zadań pakietu zgłoszonego we wniosku, płatność rolnośrodowiskowa podlega w danym roku zmniejszeniu w wysokości określonej w załączniku nr 5 do rozporządzenia. Brak takiej oceny w sprawie prowadzi – zdaniem Sądu – do wniosku, że decyzje zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, w szczególności art. 107 § 3 k.p.a.

W grupie spraw dotyczących płatności z tytułu prowadzenia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, spośród sześciu spraw rozpoznawanych w 2007 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w trzech skargi oddalono, a w trzech uwzględniono. Powodem oddalania skarg było najczęściej naruszenie przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich [...]. Zgodnie z cytowanym przepisem oraz § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej [...] (Dz. U. Nr 73, poz. 657), producentowi rolnemu, tj. osobie będącej posiadaczem gospodarstwa rolnego, przysługują płatności na będące w jego posiadaniu grunty rolne utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Chodzi przy tym o posiadanie (faktyczne władanie) przez danego producenta rolnego, na gruntach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, działek rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 1 ha. Z tych uregulowań wynika jednoznacznie, że przesłanką konieczną przyznania wymienionych płatności jest posiadanie gruntów leżących na jednym z obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Chodzi o faktyczne użytkowanie polegające na wykonywaniu czynności dotyczących produkcji rolnej w rozumieniu przepisu § 1 ust. 1 rozporządzenia z 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących [...], a więc uprawie roślin, koszeniu czy wypasaniu zwierząt (w przypadku pastwisk). Wobec braku możliwości uznania wnioskodawcy za osobę posiadającą określone grunty w rozumieniu art. 2 ust. 1 cytowanej ustawy z 2003 r., przy wyczerpaniu przez organy orzekające wszystkich środków dowodowych oraz braku innych uchybień procesowych Sąd uznał, że zasadnie odmówiono przyznania płatności z tytułu ONW. Warto też przy okazji odnotować zdecydowanie trafne spostrzeżenie Sądu (w sprawie III SA/Po 572/07), że postępowania w przedmiocie dopłat do gruntów rolnych, w tym sądownoadministracyjne, nie służą i nie mogą służyć regulowaniu własności gospodarstw rolnych. Okazuje

się bowiem, że najczęściej z powodu nieznamomości prawa uczestnicy postępowania oczekują rozstrzygnięcia innych spraw niż będące jego przedmiotem, i to szczególnie wtedy, gdy pozostają one w jakimś związku z toczącą się już sprawą administracyjną. Ten przykład jest kolejnym argumentem przemawiającym za koniecznością prowadzenia szerokiej i powszechnej akcji informacyjnej wśród rolników, zwłaszcza wtedy gdy pojawiają się jakieś nowe możliwości wsparcia lub innego stymulowania rozwoju gospodarki rolnej.

W sprawach, w których Sąd uwzględnił skargi, podstawą korzystnych rozstrzygnięć było naruszenie przepisów postępowania administracyjnego (najczęściej o dowodach) w stopniu wywierającym istotny wpływ na legalność kontrolowanych orzeczeń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu rozpatrzył w 2007 r. tylko jedną sprawę (III SA/Po 948/06), której przedmiotem były płatności na zalesienie gruntów rolnych. Skarga została uwzględniona. W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że podstawę rozstrzygnięcia stanowiły między innymi przepisy § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 i ust. 2 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia RM z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesienie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich¹². Z akt sprawy wynikało, że skarżąca nie złożyła we właściwym terminie (określonym w § 9 ust. 2 cytowanego rozporządzenia) oświadczenia o wykonaniu zalesienia i z tego powodu odmówiono jej przyznania płatności. Skarżąca w ustawowym terminie wniosła odwołanie, w którym zawarła wniosek o przywrócenie terminu do złożenia oświadczenia o wykonaniu zalesienia. Wniosek ten organ administracji całkowicie pominął i rozpatrzył odwołanie. Naruszył zatem art. 58 k.p.a., który w § 1 stanowi, że w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. Zdaniem Sądu, należało w pierwszej kolejności rozpatrzeć wniosek o przywrócenie terminu do złożenia oświadczenia określonego w § 9 ust. 2 rozporządzenia z 11 sierpnia 2004 r., a następnie – w zależności od rozstrzygnięcia – podjąć dalsze czynności procesowe.

W sprawie III SA/Po 930/06 organy odmówiły przyznania renty strukturalnej osobie, która nie spełniała jednego z warunków rozporządzenia RM z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich¹³. Rozpatrując tę skargę, Sąd podzielił stanowisko

¹² Dz. U. Nr 187, poz. 1929.

¹³ Dz. U. Nr 114, poz. 1191 z późn. zm.

organów orzekających. Podkreślił w szczególności, że § 4 cytowanego rozporządzenia określa warunki, jakie musi spełnić producent rolny będący osobą fizyczną i prowadzący na własny rachunek działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym położonym na terytorium RP. Zgodnie z § 4 pkt 2 tego rozporządzenia, o rentę strukturalną mogą wnioskować producenci rolni prowadzący nieprzerwanie działalność rolniczą przez co najmniej 10 lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku, którzy jednocześnie w całym okresie działalności rolniczej mogą wykazać się pięcioletnim okresem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu określonymu w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników. Termin „cały okres prowadzonej działalności rolniczej” odnosi się do czasu wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁴. Sąd podzielił stanowisko organu orzekającego, że wprowadzenie przez ustawodawcę terminów „ubezpieczenie emerytalno-rentowe” oraz „przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników” pozwala na dokładne określenie zamysłu ustawodawcy przez doprecyzowanie, której ustawy dotyczy przepis § 4 pkt 2. Dopiero ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu [...] wprowadziła podział na dwa działy ubezpieczenia rolniczego, wprowadzając po raz pierwszy fundusz emerytalno-rentowy. Nabycie uprawnień do świadczenia emerytalno-rentowego, a także ustalenie jego wysokości uzależniono od podlegania ubezpieczeniu i okresu opłacania składki. W ocenie Sądu, opłacanie składek w okresie składkowym, to jest po 1 stycznia 1991 r. może wskazywać, że producent rolny nieprzerwanie prowadził działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym warunkującą przyznanie renty strukturalnej.

Powyższy przegląd orzecznictwa pozwala na sformułowanie pewnych wniosków. Są one inne, gdy chodzi o praktykę orzeczniczą (sąd i organy administracji) i odmienne w stosunku do beneficjentów wsparcia unijnego:

– w odniesieniu do sądu można oczekiwać bardziej pogłębionych wywodów. Nie powinny się one sprowadzać tylko do przytoczenia przepisów i powoływania się na utrwaloną praktykę orzeczniczą. Pożądana jest znacznie szersza, wszechstronniejsza wykładnia przepisów wspólnotowych;

– organy orzekające wydają rozstrzygnięcia z coraz większym profesjonalizmem. Ciągłe jednak słabą stroną jest przestrzeganie reguł postępowania dowodowego i dbałość o zagwarantowanie stronie czynnego udziału w postępowaniu, zwłaszcza w jego końcowej fazie;

– w stosunku do potencjalnych wnioskodawców zauważalne są zaniedbania informacyjne i brak kompetentnego doradztwa. Gdyby nie było uchybień w tym zakresie, wiele wniosków rozstrzygałyby zapewne pozytywnie już organy pierwszej instancji.

¹⁴ Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

Niezależnie od podniesionych uwag, nasuwa się jeszcze jeden bardziej generalny wniosek: poważną przeszkodą w bezkonfliktowym, płynnym realizowaniu wsparcia ekonomicznego ze środków unijnych są niewątpliwie bardzo sformalizowane, trudno zrozumiałe przepisy. Usunięcie tego mankamentu przyczyniłoby się niewątpliwie do znacznego usprawnienia postępowań we wszystkich – bez wyjątku – obszarach pomocy unijnej dla rolnictwa.

ECONOMIC SUPPORT FOR AGRICULTURE DEVELOPMENT FINANCED WITH EU FUNDS IN THE 2007 JURISDICTION OF THE REGIONAL ADMINISTRATIVE COURT IN POZNAN

Summary

The subject of the deliberations presented in the paper is the application of law in the area of economic support for agriculture development financed with EU funds analysed on the basis of the 2007 jurisdiction of the Regional Administrative Court in Poznan with regards to: direct payments to agricultural land, payments to farms with low production levels, support payments to farmers in disadvantaged areas, payments under the forestry programme, and structural payments.

Assessment of the decision making and judgement practice is made alongside the analysis of the compliance by the beneficiaries with the binding legal regulations. With regard to the administrative jurisdiction, the author postulates that a wider and more detailed rationale should be offered and accompany a judgement handed down in different matters and a broader interpretation of Community regulations. Regarding the beneficiaries, the need of an information campaign and professional advisory service is emphasised and is seen as a tool which would help to comply with the legal formalities. The author points out to some difficulties arising from too cumbersome and unclear regulations and very formalised proceedings.

IL SOSTEGNO ECONOMICO ALLO SVILUPPO DELL'AGRICOLTURA DALLE RISORSE COMUNITARIE, ALLA LUCE DELLA GIURISPREUDENZA DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DI VOIVODATO A POZNAŃ NEL 2007

Riassunto

Oggetto dell'articolo è la problematica dell'applicazione della normativa riguardante il sostegno economico allo sviluppo dell'agricoltura proveniente dalle risorse comunitarie. L'analisi muove dalla giurisprudenza del Tribunale Amministrativo di Voivodato a Poznań nel 2007 riguardante i pagamenti diretti ad ettaro, i pagamenti per le aziende di semisussis-

tenza, i pagamenti alle aziende situate nelle zone svantaggiate, i pagamenti al rimboschimento e il prepensionamento.

In conclusione, l'Autore prende in considerazione sia la giurisprudenza che lo stato di attuazione delle norme da parte dei beneficiari del sostegno. In riferimento alla giurisprudenza amministrativa egli rileva il bisogno di più ampie motivazioni nelle sentenze e di una più approfondita interpretazione delle norme comunitarie, mentre, in riferimento ai beneficiari, sottolinea la necessità di una campagna informativa e dello sviluppo della consulenza aziendale professionale, la quale potrebbe contribuire al miglioramento del livello di rispetto delle norme da parte dei beneficiari. L'Autore fa notare anche le lacune esistenti nella regolazione in esame. Le troppo intricate norme e il complesso procedimento fanno nascere – secondo l'Autore – tanti problemi interpretativi e applicativi.

WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI

Zarządca w egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem oraz w egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego

1. Uwagi wstępne

W postępowaniu egzekucyjnym uregulowanym w Kodeksie postępowania cywilnego¹ instytucja zarządcy pierwotnie istniała jedynie w ramach egzekucji z nieruchomości. Nowelizacją z 13 lipca 1990 r.² wprowadzony został art. 1062 k.p.c., przewidujący egzekucję z dochodów uzyskiwanych z przedsiębiorstwa dłużnika prowadzącego działalność gospodarczą poprzez ustanowienie zarządu nad tym przedsiębiorstwem. Było to unormowanie bardzo lakoniczne i wywoływało w doktrynie szereg wątpliwości³. Nie przewidywało ono również możliwości prowadzenia egzekucji przez zarząd nad gospodarstwem rolnym.

Nowelizacją k.p.c. z 2 lipca 2004 r.⁴ uchylony został art. 1062 k.p.c. i wprowadzone zostały dwa (dotyczące również gospodarstwa rolnego) sposoby egzekucji, a mianowicie egzekucja przez zarząd przymusowy (art. 1064¹⁴-1064²³ k.p.c.) oraz egzekucja przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodar-

¹ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm., (zwana dalej k.p.c.).

² Ustawa z 13 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 55, poz. 318.

³ Zob. J. Jankowski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego. Część III – Postępowanie egzekucyjne (2)*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 2, s. 1072.

⁴ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 172, poz. 1804, która weszła w życie 5 lutego 2005 r.

stwa rolnego (art.1064¹⁴-1064²³ k.p.c.). W obu tych sposobach egzekucji obligatoryjne jest powołanie zarządcy, a zarząd może być ustanowiony zarówno nad przedsiębiorstwem, jak i nad gospodarstwem rolnym.

Egzekucja przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego jest nowym sposobem egzekucji w k.p.c., wzorowanym na doświadczeniach w polskim postępowaniu upadłościowym⁵. Z kolei egzekucja przez zarząd przymusowy, pomijając uchylony art. 1062 k.p.c., była już uregulowana w Kodeksie postępowania cywilnego z 1930 r.⁶, zawierającym rozdział „Egzekucja z pożytków i dochodów z nieruchomości przez zarząd przymusowy” (art. 758-788). Egzekucja ta mogła jednak dotyczyć tylko nieruchomości, natomiast możliwość ustanowienia zarządu przymusowego nad gospodarstwem rolnym przewidywała ustawa z 7 marca 1932 r. o ulgach w egzekucji przeciwko gospodarzom rolnym⁷.

Do zarządu w ramach egzekucji przez zarząd przymusowy, zgodnie z art. 1064¹ § 2 k.p.c., zastosowanie mają odpowiednio przepisy o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości, z uwzględnieniem art. 1064²-1064¹³ k.p.c. Z kolei egzekucja przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego uregulowana jest przepisami art. 1064¹⁴-1064²³ k.p.c. Do zarządu w ramach tego sposobu egzekucji, zgodnie z art. 1064¹⁵ § 1 zd. 2 k.p.c., stosuje się odpowiednio część przepisów regulujących egzekucję przez zarząd przymusowy, a mianowicie art. 1064¹-1064¹¹ k.p.c. A zatem, w myśl art. 1064¹ § 2 k.p.c., odpowiednie zastosowanie mieć tutaj będą również przepisy o egzekucji z nieruchomości. W egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego występuje także ogólne odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o egzekucji z nieruchomości zawarte w art. 1064¹⁴ § 2 k.p.c. Ma ono odpowiednie zastosowanie do tego sposobu egzekucji, z wyjątkiem problematyki zarządu, gdyż w odniesieniu do zarządu występuje podwójne odesłanie – najpierw do części przepisów regulujących egzekucję przez zarząd przymusowy (art. 1064¹⁵ § 1 zd. 2 k.p.c.) a dopiero dalej do przepisów regulujących zarząd w toku egzekucji z nieruchomości (art. 1064¹ § 2 k.p.c.).

Przepisy regulujące egzekucję przez zarząd przymusowy oraz egzekucję przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego zamieszczone są w Kodeksie postępowania cywilnego w części trzeciej („Postępowanie egzekucyjne”), tytule III („Przepisy szczególne o egzekucji”), dziale II („Przepisy szczególne o egzekucji z udziałem Skarbu Państwa oraz przedsiębiorców”).

⁵ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 965).

⁶ Wg tekstu jednolitego na dzień 1 grudnia 1932 r., Dz. U. 1932, Nr 112, poz. 934.

⁷ Dz. U. Nr 25, poz. 219.

Powoduje to, że te sposoby egzekucji mają zastosowanie tylko do sytuacji, gdy dłużnikiem egzekwowanym jest podmiot mający status przedsiębiorcy. Działalność wytwórcza w rolnictwie jest działalnością gospodarczą⁸, do regulacji której nie stosuje się jednak przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁹ (wyłączenie na mocy art. 3 tej ustawy). W przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym lub egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, każdy podmiot prowadzący gospodarstwo rolne będzie miał zatem w tych egzekucjach status przedsiębiorcy. Egzekucja z udziałem przedsiębiorców to egzekucja przeciwko dłużnikom prowadzącym działalność gospodarczą w formie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego¹⁰, niezależnie od podlegania obowiązkowi i dokonania wpisu tej działalności do ewidencji działalności gospodarczej lub krajowego rejestru sądowego.

W artykule pominięto analizę zagadnienia charakteru prawnego zarządcy w egzekucji przez zarząd przymusowy oraz egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego. Omówienie także tej problematyki spowodowałoby przekroczenie ram niniejszego opracowania.

2. Kwalifikacje zarządcy

Z uwagi na charakter zarządu przymusowego i potrzebne do należytego ich sprawowania kwalifikacje, ustawodawca wprowadził w art. 1064¹⁰ § 1 k.p.c. szczególne wymagania co do osoby zarządcy. W myśl tego przepisu, zarządcą może zostać tylko osoba fizyczna lub prawna posiadająca licencję do wykonywania obowiązków syndyka, nadzorcy lub zarządcy w postępowaniu upadłościowym i naprawczym. Z kolei w art. 157 ust. 3 prawa upadłościowego i naprawczego¹¹ ustawodawca określił, że zasady i tryb wydawania licencji uprawniającej do bycia syndykiem, nadzorcą sądowym lub zarządcą ustali odrębna ustawa. Nastąpiło to dopiero ustawą z 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka¹², która weszła w życie trzy miesiące po jej ogłoszeniu, tj. 15 września 2007 r. Do tego czasu zastosowanie miał art. 541 p.u.n. określający, że do

⁸ Zob. J. Jagieła, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 506-1088*, t. II, red. K. Piasecki, wyd. 4, Warszawa 2006, s. 1241.

⁹ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.

¹⁰ A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2005, s. 286

¹¹ Ustawa z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz. U. Nr 60, poz. 535 (dalej: p.u.n.).

¹² Dz. U. Nr 123, poz. 850.

czasu wydania ustawy o licencji syndyka, licencja ta nie jest wymagana, natomiast konieczne są kwalifikacje określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 16 kwietnia 1998 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji oraz warunków wymaganych na syndyków upadłości¹³. Powołanie zarządcy przez sąd na podstawie tego rozporządzenia, przed wejściem w życie ustawy o licencji syndyka, jest nadal skuteczne i nie ma podstaw do ewentualnej zmiany zarządcy w celu dostosowania jego kwalifikacji do nowych, wyższych wymagań. Powołanie zarządcy nastąpiło przecież na podstawie obowiązujących wówczas przepisów.

Analizując wymagania stawiane zarządcy przymusowemu oraz przewidziane w p.u.n. zauważyć można pewną niespójność. Art. 1064¹⁰ § 1 k.p.c. określa, że zarządcą przymusowym może zostać tylko osoba fizyczna lub prawna, natomiast art. 157 p.u.n. stanowi, że syndykiem, nadzorcą sądowym albo zarządcą może być osoba fizyczna posiadająca odpowiednią licencję; może nim także być spółka handlowa. W przypadku spółki osobowej wszyscy wspólnicy, ponoszący odpowiedzialność za zobowiązania spółki całym swym majątkiem, muszą posiadać taką licencję, a w przypadku spółek kapitałowych obowiązek ten dotyczy wszystkich członków zarządu reprezentujących tę spółkę. Ustawodawca określając, że oprócz osoby fizycznej zarządcą przymusowym może być tylko osoba prawna, ograniczył zatem krąg kandydatów na zarządcę tylko do spółek kapitałowych, wyłączając spółki osobowe¹⁴. To ograniczenie kręgu podmiotów mogących być wyznaczonymi na zarządcę – w szczególności gdy chodzi o podmioty, których wspólnicy odpowiadają osobiście za jej zobowiązania – nie wydaje się zamierzone przez ustawodawcę. Zwrócić także należy uwagę, że z drugiej strony ustawodawca rozszerzył (w porównaniu z p.u.n.) zakres podmiotów mogących być zarządcami, operując pojęciem „osoba prawna” obejmującym też przedsiębiorstwa państwowe lub spółdzielnie, co nie ma praktycznego uzasadnienia. Zasadne byłoby więc postulowanie stosownej zmiany tego przepisu, aby krąg podmiotów mogących być zarządcami w egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym oraz egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego odpowiadał sprawdzonym rozwiązaniom przyjętym przez p.u.n.

Kolejnym problemem jest niedookreślenie przez ustawodawcę relacji między osobą prawną a osobami fizycznymi posiadającymi licencje syndyka i działa-

¹³ Dz. U. Nr 55, poz. 359 ze zm. Rozporządzenie to wydane zostało na podstawie art. 14 § 4 uchylonego przez p.u.n. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r – Prawo upadłościowe, tekst jedn.: Dz. U. 1991, Nr 118, poz. 512 ze zm.

¹⁴ Zob. H. Pietrkowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Część trzecia – Postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2006, s. 573.

jącymi w imieniu osoby prawnej. Brak tu uregulowań zawartych w art. 157 ust. 2 p.u.n. Powoduje to wątpliwości, czy wszyscy członkowie zarządu winni mieć tę licencję, czy choćby tylko jeden, czy też może wystarczy zatrudnienie przez osobę prawną, chcącą być zarządcą pracownika posiadającego licencję syndyka. Sądzę, że należy tutaj przez analogię stosować regulację zawartą w art. 157 ust. 1 i 2 p.u.n. Zasadne jednak byłoby wprowadzenie w art. 1064¹⁰ § 1 k.p.c. wyraźnego odwołania do przepisów art. 157 ust. 1 i 2 p.u.n. lub umieszczenie w k.p.c. wzorowanego na nich uregulowania.

Zaznaczyć należy, że art. 1064¹⁰ § 1 k.p.c. określa wymagania względem osoby zarządcy w egzekucji przez zarząd przymusowy, jednak z uwagi na odesłanie zawarte w art. 1064¹⁵ § 1 zd. 2 k.p.c., przepis ten ma zastosowanie również do osoby mającej być zarządcą w egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego. Zarówno w przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy, jak i egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego, ustawodawca – ustalając wymagania co do kwalifikacji zarządcy – w żaden sposób nie uwzględnił specyfiki tych egzekucji w przypadku, gdy dotyczą one gospodarstwa rolnego. Nie są w takiej sytuacji przewidziane żadne dodatkowe wymagania dla kandydata na zarządcę, mimo istnienia odmiennej specyfiki takiego zarządu. Oczywiście logiczne wydaje się, że sąd powołując zarządcę winien zwrócić uwagę na jego faktyczną znajomość problematyki zarządzania gospodarstwem rolnym. Słuszny jest jednak postulat wprowadzenia w k.p.c. przepisu obligującego sąd do powoływania w takiej sytuacji na zarządcę osoby nie tylko posiadającej licencję syndyka, ale ponadto obeznanej ze specyfiką prowadzenia gospodarstwa rolnego.

3. Powołanie, odwołanie i zmiana zarządcy oraz ukończenie zarządu

3.1. Uwagi wstępne

W egzekucji z nieruchomości na skutek jej wszczęcia, zarządcą z mocy prawa (art. 931 § 1 k.p.c.) staje się dłużnik egzekwowany. Dopiero gdy wymaga tego prawidłowe sprawowanie zarządu, zgodnie z art. 931 § 2 k.p.c., sąd na wniosek uczestnika postępowania lub postanowieniem z urzędu¹⁵ może odjąć dłużnikowi zarząd i ustanowić innego zarządcę. W egzekucji przez zarząd przymusowy oraz w egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub

¹⁵ Zob. wyrok SN z 14 czerwca 1973 r., I CR 250/73, OSNCP 1974, nr 5, poz. 110.

gospodarstwa rolnego zarządca ustanawiany jest wyłącznie w drodze postanowienia sądu, a jego powołanie dokonywane jest przez sąd obligatoryjnie z urzędu. Wskutek wykreślenia przez ustawodawcę dotychczasowego art. 932 k.p.c.¹⁶, zażalenie na postanowienie sądu o powołaniu lub odwołaniu zarządcy w egzekucji z nieruchomości nie jest dopuszczalne. Wobec braku odmiennych uregulowań w przepisach regulujących egzekucję przez zarząd przymusowy oraz egzekucję przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego, w postępowaniach tych także na postanowienie sądu o ustanowieniu zarządcy lub jego odwołaniu, zażalenie nie przysługuje¹⁷.

Sądem właściwym do powołania zarządcy jest sąd rejonowy – sąd egzekucyjny właściwy do prowadzenia egzekucji przez zarząd przymusowy lub do egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego. W przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym, zgodnie z art. 1064⁴ k.p.c., właściwym będzie sąd, w którego okręgu położone jest gospodarstwo rolne. W sytuacji gdy gospodarstwo to położone jest w okręgu kilku sądów, wybór sądu należy do wierzyciela, a jeżeli egzekucja ograniczona jest do części gospodarstwa rolnego, to właściwym jest sąd, w którego okręgu ta część gospodarstwa się znajduje. W przypadku egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego sądem właściwym, zgodnie z art. 1064¹⁴ § 1 k.p.c., będzie sąd, w którego okręgu dłużnik ma gospodarstwo rolne. W sytuacji, gdy gospodarstwo to leży w okręgach kilku sądów, zgodnie z art. 1064¹⁴ § 2 k.p.c., zastosowanie będą miały odpowiednio przepisy o egzekucji z nieruchomości, czyli art. 921 § 2 zd. 1 k.p.c. W myśl tego przepisu, jeśli nieruchomość (tutaj: gospodarstwo rolne) położona jest w okręgu kilku sądów, wybór sądu należy do wierzyciela.

3.2. Powołanie zarządcy

W egzekucji przez zarząd przymusowy, zgodnie z art. 1064¹⁰ § 2 k.p.c., jedynie w przypadku braku porozumienia stron w kwestii ustalenia kandydata na zarządcę, sąd powołuje go dowolnie spośród osób spełniających ustawowe kwalifikacje. Przyjąć należy, iż zgodne porozumienie stron w tej materii jest dla sądu wiążące pod warunkiem, że osoba przez strony zgodnie wskazana spełnia wymagania określone w art. 1064¹⁰ § 1 k.p.c.¹⁸ Swoje stanowisko, co

¹⁶ Nowelizacją k.p.c. ustawą z 2 lipca 2004 r.

¹⁷ Do Sądu Najwyższego skierowano pytanie prawne, czy na takie postanowienie przysługuje zażalenie, czy w takim przypadku dopuszczalna jest apelacja.

¹⁸ Zob. H. Pietrkowski, op. cit., s. 572–573.

do osoby kandydata na zarządcę, strony mogą wyrazić pisemnie poza posiedzeniem lub ustnie na posiedzeniu wyznaczonym przez sąd dla wysłuchania stron w tej kwestii. W przypadku braku zgody stron lub wskazania kandydata tylko przez jedną stronę, bądź też zgodnego wskazania przez strony postępowania egzekucyjnego kandydata niespełniającego ustawowych wymogów, sąd nie jest związany przedstawionymi propozycjami i może wybrać osobę zarządcy zupełnie dowolnie, jednak oczywiście spośród osób posiadających wymagane ustawowo kwalifikacje¹⁹.

Postanowienie o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy jest zgodnie z art. 1064³ § 3 k.p.c. zaskarżalne zażaleniem, jednak – jako postanowienie o wszczęciu egzekucji – jest ono skuteczne z chwilą jego wydania (podpisania sentencji) i od tego momentu sąd może wyznaczyć posiedzenie w celu wysłuchania stron lub wezwać strony do złożenia zgodnych oświadczeń odnośnie do osoby kandydata na zarządcę, a następnie wyznaczyć zarządcę na posiedzeniu niejawnym. Wyznaczenie zarządcy przez sąd może więc nastąpić przed uprawomocnieniem się postanowienia o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy²⁰. Następuje to postanowieniem sądu odrębnym od postanowienia o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy²¹.

W przypadku egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, zgodnie z art. 1064¹⁵ § 1 k.p.c., sąd egzekucyjny wydaje postanowienie o wszczęciu egzekucji, ustanawiając jednocześnie zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym i powołując zarządcę²². Powołanie zarządcy następuje wyłącznie na podstawie wyboru sądu, bez obligatoryjnej w egzekucji przez zarząd przymusowy konsultacji ze stronami danej egzekucji. Takie rozwiązanie uzasadnione jest koniecznością jak najszybszego odjęcia zarządu dłużnikowi egzekwowanemu przez zarządcę i uniemożliwienia mu dokonywania czynności uszczuplających składniki gospodarstwa rolnego²³. Na postanowienie o wszczęciu egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego przysługuje zażalenie, zgodnie z art. 1064¹⁶ § 1 zd. 2 k.p.c. Nie przysługuje natomiast na postanowienie o powołaniu zarządcy. Jeżeli sąd wyda jedno postanowienie, zawierające zarówno decyzję o wszczęciu egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, jak i o powołaniu zarządcy, wówczas część dotycząca powołania zarządcy będzie niezaskarżalna.

¹⁹ Zob. J. Jagieła, op. cit., s. 1261.

²⁰ Zob. J. Jagieła, op. cit., s. 1261-1262.

²¹ Zob. O. Marcewicz, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, red. A. Jakubecki, Zakamycze, Kraków 2005, s. 1542.

²² Zob. J. Jagieła, op. cit., s. 1283; O. Marcewicz, op. cit., s. 1550.

²³ Zob. J. Jagieła, op. cit., s. 1283; K. Flaga-Gieruszyńska, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 506-1217*, red. A. Zieliński t. II, Warszawa 2006, s. 1299.

W przypadku gdy przed wszczęciem egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym ustanowiono już zarząd nad tym gospodarstwem w ramach postępowania zabezpieczającego, po wszczęciu tej egzekucji, zgodnie z art. 1064⁷ k.p.c., zarząd prowadzony będzie według przepisów o egzekucji przez zarząd przymusowy. Analogicznie sytuacja ta będzie wyglądała w razie wszczęcia egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego.

3.3. Odwołanie i zmiana zarządcy

W przepisach regulujących egzekucję przez zarząd przymusowy oraz egzekucję przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego ustawodawca nie określił podstaw do dokonania przez sąd odwołania lub zmiany zarządcy. Wynika stąd konieczność odpowiedniego stosowania podstaw takich działań, jak w przypadku egzekucji z nieruchomości. Zgodnie z art. 931 § 2 k.p.c., odjęcie przez sąd zarządu i ustanowienie innego zarządcy może nastąpić wówczas, gdy wymaga tego prawidłowe sprawowanie zarządu. Nie ma natomiast zastosowania art. 931 § 3 k.p.c. określający podstawę oddalenia wniosku o ustanowienie innego zarządcy. Przepis ten dotyczy bowiem zmiany zarządcy ustanowionego z mocy ustawy, która to sytuacja nie występuje w egzekucji przez zarząd przymusowy oraz w egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego.

Możliwość decydowania przez sąd o odwołaniu lub zmianie zarządcy jest inna w egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym niż w przypadku egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego. W egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego przy powoływaniu zarządcy nie są przewidziane obligatoryjne konsultacje ze stronami. Konsekwencje takiego rozwiązania są takie, że sąd, tak jak w egzekucji z nieruchomości z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania egzekucyjnego, gdy zaistnieje przesłanka podjęcia takiej decyzji, może odwołać lub zmienić zarządcę dowolnie wybierając następnego zarządcę spośród osób spełniających wymagania ustawowe. Zagadnienie to przedstawia się odmiennie w przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy. Tu również sąd może na wniosek jednej ze stron lub z urzędu odwołać lub zmienić zarządcę, gdy wymaga tego prawidłowe sprawowanie zarządu, jednak w sytuacji, gdy obie strony zgodnie wniosą o odwołanie zarządcy, to sąd jest związany takim wnioskiem – nawet wtedy gdy zdaniem sądu prawidłowe sprawowanie zarządu tego nie wymaga.

W egzekucji z nieruchomości możliwości zmiany zarządcy określa także art. 993 k.p.c., przewidujący trzy sytuacje, w których na złożony wniosek sąd

może dokonać zmiany zarządcy: gdy wniosek składa licytant, który zaoferował najwyższą cenę, przed wydaniem przez sąd postanowienia o przybiciu; gdy wniosek składa nabywca po uzyskaniu przybicia; gdy wniosek taki składa inny uczestnik postępowania egzekucyjnego, po wydaniu przez sąd postanowienia o przybiciu²⁴. Zarówno w przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym, jak i egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, możliwości zmiany zarządcy, przewidziane art. 993 k.p.c., nie będą miały zastosowania. W razie egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym nie występuje przecież sprzedaż gospodarstwa rolnego, a wierzyciel zaspokajany jest z przychodów z tego gospodarstwa uzyskiwanych przez zarządcę. Nie istnieje więc ostateczny lub potencjalny nabywca tego gospodarstwa w drodze licytacji, który miałby się stać następnym zarządcą. Z kolei w przypadku egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, może to nastąpić w drodze sprzedaży z wolnej ręki lub sprzedaży licytacyjnej. Jednak nawet w przypadku sprzedaży licytacyjnej przejście własności przedmiotu egzekucji nie następuje w drodze przysądzenia przez sąd jego własności, lecz zgodnie z art. 1064²⁰ § 3 k.p.c. w drodze umowy sprzedaży zawieranej przez zarządcę z nabywcą licytacyjnym. Zatem także w tym przypadku odpowiednie stosowanie art. 993 k.p.c. jest niedopuszczalne. Zaznaczyć należy, że szereg przypadków określonych w art. 993 k.p.c. dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy zarząd nadal sprawuje dłużnik, który stał się zarządcą z mocy prawa na podstawie art. 931 § 1 k.p.c., oraz że w egzekucji przez zarząd przymusowy oraz egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego zarządca zawsze musi posiadać kwalifikacje wymagane zgodnie z art. 1064¹⁰ k.p.c.

3.4. Ustanie zarządu

Omawiane powyżej sposoby ukończenia zarządu przymusowego wynikały z wydanego przez sąd postanowienia. Może to jednak nastąpić także na skutek ustania zarządu. W egzekucji z nieruchomości ustanie zarządu następuje w momencie uprawomocnienia się postanowienia o przysądzeniu własności nieruchomości. Nabywca od tej chwili przejmuje wszelkie prawa i obowiązki związane z nieruchomością, co musi oznaczać ustanie zarządu²⁵, ponieważ zarządca w egzekucji z nieruchomości nie bierze udziału w sporządzaniu planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji. Odmienne sytuacja

²⁴ Zob. G. Julke, *Egzekucja z nieruchomości*, Sopot 2006, s. 144.

²⁵ Zob. A. Barańska, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 506-1088*, red. K. Piasecki, t. II, Warszawa 2006, s. 1014.

wygląda w przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy, kiedy to – zgodnie z art. 1064¹³ k.p.c. – zarządca samodzielnie sporządza plan podziału, lub w przypadku egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, gdy zarządca (zastępując komornika) sporządza i przedkłada sądowi projekt planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji²⁶. Przyjąć zatem można, że zarząd zarówno w przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy, jak i egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego ustaje z chwilą uprawomocnienia się planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji.

Ustanie zarządu nastąpi również na skutek prawomocnego postanowienia o umorzeniu egzekucji oraz w przypadku uchylenia przez sąd II instancji postanowienia sądu egzekucyjnego o wszczęciu egzekucji.

4. Uprawnienia i obowiązki zarządcy

4.1. Uwagi wstępne

Osoba powołana przez sąd na zarządcę uzyskuje szereg uprawnień umożliwiających jej należyte sprawowanie zarządu. Jednocześnie ciąży na niej obowiązki związane z tym zarządem. W przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym oraz egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, uprawnienia i obowiązki zarządcy wynikają częściowo z odpowiednio stosowanych przepisów określających uprawnienia i obowiązki zarządcy w egzekucji z nieruchomości, a częściowo z przepisów regulujących je w obu tych sposobach egzekucji. Oczywiście w szeregu przypadków uprawnienie zarządcy do dokonania danych czynności wiązać się będzie z jednoczesnym obowiązkiem ich wykonania.

W ramach zarządu w egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego zarządca, oprócz sprawowania „klasycznego zarządu”, dokonuje szeregu czynności przewidzianych przepisami dotyczącymi tylko tego sposobu egzekucji. Zgodnie z art. 1064¹¹ § 1, będzie to niezwłoczne sporządzenie bilansu gospodarstwa rolnego dłużnika, w określonych przypadkach dokonanie sprzedaży gospodarstwa rolnego z wolnej ręki (art. 1064¹⁸ § 1 k.p.c.), prowadzenie licytacji w przypadku sprzedaży licytacyjnej gospodarstwa rolnego (art. 1064²⁰ § 2 k.p.c.) oraz zawarcie umowy sprzedaży gospodarstwa rolnego z nabywcą licytacyjnym (art. 1064²⁰ § 3 k.p.c.).

²⁶ Zob. W. Głodowski, *Sprzedaż egzekucyjna gospodarstwa rolnego i jej skutki dla nabywcy*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 301.

4.2. Objęcie przez zarządcę przedmiotu zarządu

Zarówno w egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym, jak i przez sprzedaż gospodarstwa rolnego po jego powołaniu, zarządca ma obowiązek przejąć od dłużnika egzekwowanego zarząd nad gospodarstwem rolnym. W przypadku egzekucji z nieruchomości, zgodnie z art. 933 k.p.c., jeśli zarządca przy obejmowaniu zarządu napotyka przeszkody, komornik na polecenie sądu wprowadza go w zarząd nieruchomości. Przepis ten ustanawia zasadę, że zarządca sam obejmuje nieruchomość przekazaną mu w zarząd i samodzielnie przystępuje do pełnienia swoich obowiązków, a dopiero w sytuacji, gdy napotyka on przeszkodę w objęciu zarządu, sąd poleca komornikowi wprowadzenie go w zarząd²⁷. Postanowienie sądu o nakazaniu komornikowi wprowadzenia zarządcy w zarząd wydawane jest wprost w oparciu o art. 933 k.p.c. stanowiącym samodzielną podstawę takiej decyzji, a nie art. 759 § 2 k.p.c.²⁸, i nie musi być ono zaopatrywane w klauzulę wykonalności²⁹. Omawiany przepis art. 933 k.p.c. ma w pełni zastosowanie w przypadku objęcia zarządu przez zarządcę gospodarstwa rolnego, zarówno w egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym, jak i egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego.

Kolejnym przepisem, mającym odpowiednie zastosowanie do czynności zarządcy w egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym lub egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, jest art. 934 k.p.c. Zgodnie z tym uregulowaniem, w egzekucji z nieruchomości po ustanowieniu zarządcy postanowieniem sądu (zatem nie w przypadku zarządu powstałego z mocy prawa, a sprawowanego przez dłużnika) komornik wzywa wskazane przez wierzyciela osoby, aby przypadające od nich zarówno zaległe, jak i przyszłe świadczenia stanowiące dochód z nieruchomości uiszczają do rąk zarządcy, uprzedzając jednocześnie, że uiszczenie ich do rąk dłużnika będzie bezskuteczne w stosunku do wierzyciela. W obu omawianych formach egzekucji komornik zasadniczo nie uczestniczy w tych postępowaniach, a jego działania są jedynie incydentalne. Powoduje to, że wezwania, o których tutaj mowa, dokonuje zarządca zarówno w egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym, jak i przez sprzedaż gospodarstwa rolnego. Nadto,

²⁷ Zob. G. Julke, op. cit., s. 141.

²⁸ Ibidem; por. też A. Barańska op. cit. s. 1009. Odmienne M. Tyczka, w: *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz do części drugiej kodeksu postępowania cywilnego*, red. E. Wengerek, Warszawa 1998, s. 511.

²⁹ Tak G. Julke, op. cit., s. 142. Odmienne J. Świeczkowski, *Instytucja zarządu w polskiej procedurze cywilnej*, Sopot 2002, s. 78-80.

ponieważ wszystkie świadczenia stanowiące dochód z gospodarstwa rolnego powinny być uiszczane do rąk zarządcy, wezwanie to winno obejmować wszystkich dłużników, o których istnieniu zarządca poweźmie wiadomość, a nie tylko osoby wskazane przez wierzyciela.

Od chwili powołania przez sąd, zgodnie z odpowiednio stosowanym przepisem art. 935 § 1 zd. 3, zarządca w sprawach wynikających z zarządu nieruchomością (gospodarstwem rolnym) może pozywać i być pozywany. Zarządca jako zastępca pośredni uczestniczy w postępowaniu w imieniu własnym, ale na rzecz dłużnika, w interesie zarówno dłużnika, jak i wierzyciela³⁰.

4.3. Wykonywanie przez zarządcę czynności potrzebnych do prowadzenia prawidłowej gospodarki na przedmiocie zarządu

Według art. 935 § 1 zd. 1 k.p.c., zarządca obowiązany jest do wykonywania czynności potrzebnych do prowadzenia prawidłowej gospodarki, ma on prawo pobierać za dłużnika wszelkie pożytki z nieruchomości (gospodarstwa rolnego), spieniężać je w granicach zwykłego zarządu oraz prowadzić sprawy, które przy wykonywaniu takiego zarządu okażą się potrzebne. Zarówno zarządca w egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym, jak i zarządca w egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego jest uprawniony i zobowiązany do wykonywania czynności potrzebnych do prowadzenia prawidłowej gospodarki w zarządzanym gospodarstwie rolnym. Zgodnie z art. 935 § 2 k.p.c., zarządcy w ramach sprawowanego zarządu wolno zaciągać tylko takie zobowiązania, które mogą być zaspokojone z dochodów z nieruchomości (gospodarstwa rolnego) i są gospodarczo uzasadnione. Przyjąć należy, że zakres pojęcia „zobowiązania gospodarczo uzasadnione” jest inny w przypadku zarządu nad gospodarstwem rolnym w ramach zarządu egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym, a inny w ramach egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego. W egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, tak jak w wypadku egzekucji z nieruchomości, uzyskiwane dochody są jedynie korzyścią uboczną, albowiem głównym zadaniem zarządcy jest utrzymanie przedmiotu egzekucji w stanie nie pogorszonego (dla zapobieżenia zmniejszenia się jego wartości) do czasu jego sprzedaży. Oczywiście zakres działań koniecznych do utrzymania w takim stanie nieruchomości jest węższy od działań związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, gdzie winna być utrzymana w należyтым stanie prowadzona w jego ramach produkcja roślinna i zwierzęca oraz ewentualnie prze-

³⁰ Zob. wyrok SN z 13 kwietnia 1966 r., II CR 24/99, „Państwo i Prawo” 1968, nr 2, s. 332 i n.

twórstwo rolne. W przypadku zarządu w ramach egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym, zakres możliwości podejmowania zobowiązań gospodarczo uzasadnionych musi być jeszcze szerszy z uwagi na cel tej egzekucji, polegający na uzyskaniu dochodów służących zaspokojeniu wierzycieli. Skoro zadaniem zarządcy jest zatem maksymalizacja dochodów, musi się to wiązać z ponoszeniem większego ryzyka gospodarczego³¹, a tym samym dopuszczalny zakres tych czynności musi być szerszy.

Z zakresem wykonywania czynności potrzebnych dla prowadzenia prawidłowej gospodarki wiąże się pojęcie zakresu zwykłego zarządu. W art. 1064¹¹ § 1 k.p.c. ustawodawca określił czynności, które wykraczają poza zwykły zarząd, a do których dokonania zarządca w egzekucji przez zarząd przymusowy musi uzyskać zgodę sądu. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, wyłącznie za zgodą sądu, zarządca może sprzedać nieruchomości, ruchomości lub prawa wchodzące w skład zarządzanego gospodarstwa rolnego części przekraczającej zakres zwykłego zarządu oraz oddać je w najem lub dzierżawę. W razie zarządzenia sprzedaży sąd określa warunki sprzedaży. Do wyceny sprzedawanych składników majątkowych sąd może powołać biegłego. Procedura ta ma zastosowanie również do rozwiązania umowy najmu lub dzierżawy oraz do obciążania zarządzanego majątku hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym oraz przewłaszczeniem. Zgodnie z art. 1064¹¹ § 2, na postanowienie sądu w tej materii zażalenie przysługuje stronom, zarządcy oraz osobom, których praw czynność ta dotyczy lub miała dotyczyć. Na mocy odesłania zawartego w art. 1064¹⁵ § 1 zd. 2 k.p.c., przepisy art. 1064¹¹ § 1 i 2 k.p.c. mają odpowiednie zastosowanie do sprawowania zarządu w egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego. W zakresie nieuregulowanym w art. 1064¹¹ § 1 i 2 k.p.c. zastosowanie ma art. 935 § 3 k.p.c. określający, że czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu zarządca może wykonywać tylko za zgodą stron, a w razie jej braku – za zezwoleniem sądu, który przed wydaniem postanowienia wysłucha wierzyciela, dłużnika i zarządcy, chyba że zwłoka groziłaby szkodą. Zaznaczyć należy, że na postanowienie sądu wydane w tym trybie zażalenie nie przysługuje.

4.4. Przeznaczenie nadwyżki dochodów z gospodarstwa rolnego

W trakcie egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym obowiązkiem zarządcy jest także prowadzenie zarządu, aby pojawiła się nadwyżka dochodów po pokryciu wydatków powstałych w związku z prowa-

³¹ Zob. A. Damasiewicz, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego*, LEX/el 2005.

dzeniem zarządu. Zgodnie z art. 1064¹¹ § 3 k.p.c., powstałą nadwyżkę dochodów, po pokryciu wydatków wskazanych w art. 940 k.p.c., zarządca wypłaca wierzycielowi. W razie wielości wierzycieli wypłata następuje z zachowaniem stosowanych odpowiednio przepisów ogólnych o podziale sumy uzyskanej z egzekucji oraz przepisów o podziale sumy uzyskanej z egzekucji z nieruchomości. Kwoty niewypłacone zarządca umieszcza na rachunku depozytowym sądu, a sąd, zgodnie z art. 752 k.p.c., umieszcza je na rachunku bankowym. Wobec pełnego uregulowania tej problematyki w art. 1064¹¹ § 3 k.p.c., nie ma podstaw do odpowiedniego stosowania tutaj przepisu art. 941 k.p.c., określającego przeznaczenie nadwyżki dochodów w toku egzekucji z nieruchomości.

Odmierna sytuacja zachodzi w przypadku uzyskiwania nadwyżki dochodów z gospodarstwa rolnego nad wydatkami poniesionymi w ramach sprawowanego zarządu w egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego. Ponieważ wierzyciel egzekwujący w tej egzekucji ma być zaspokojony (analogicznie jak w przypadku egzekucji z nieruchomości) z sumy uzyskanej za sprzedaży przedmiotu egzekucji, zastosowanie mieć będzie tutaj – jak sądzę – nie art. 1064¹¹ § 3 k.p.c., lecz art. 941 k.p.c. określający przeznaczenie nadwyżki dochodów w ramach egzekucji z nieruchomości. Zgodnie z tym przepisem, nadwyżkę dochodów po pokryciu wydatków wymienionych w art. 940 k.p.c., za czas do dnia przejścia własności nieruchomości (gospodarstwa rolnego) na nabywcę, zarządca składa na rachunek depozytowy sądu. Nadwyżkę tę włącza się do sumy uzyskanej ze sprzedaży i podlega ona podziałowi między wierzycieli. Jeżeli egzekucja ulega umorzeniu, nadwyżkę otrzymuje dłużnik.

4.5. Sporządzanie planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji, składanie sądowi sprawozdań oraz wynagrodzenie zarządcy

Zarówno w egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym, jak i egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, zarządcy mają zadania związane ze sporządzaniem planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji, choć ich uprawnienia w tym zakresie są różne. W przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym, zarządca na podstawie art. 1064¹³ § 1 k.p.c. sporządza samodzielnie plan podziału sumy uzyskanej z egzekucji, dokonując tego zgodnie z regułami określonymi w art. 1064¹³ § 3 k.p.c. Na podstawie art. 1064¹³ § 2 k.p.c. na tak sporządzony plan podziału przysługuje skarga, do której stosuje się odpowiednio przepisy o skardze na czynności komornika, lecz która jest odrębnym środkiem

zaskarżenia³². W egzekucji z nieruchomości komornik sporządza projekt planu podziału, który następnie jest zatwierdzany lub zmieniany przez sąd. W przepisach regulujących egzekucję przez sprzedaż gospodarstwa rolnego nie ma zapisu określającego, kto miałby sporządzić projekt planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji, przyjąc zatem należy, że jest to zadanie zarządcy.

Zarówno do zarządcy w egzekucji przez zarząd przymusowy, jak i zarządcy w egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, w pełni zastosowanie ma przepis art. 937 k.p.c. określający obowiązki zarządcy w zakresie składania przez niego sądowi sprawozdań z jego czynności. Zarządca składa w wyznaczonych przez sąd terminach, lecz zawsze co najmniej raz w roku oraz po ukończeniu zarządu, sprawozdanie ze swych czynności, jak również udokumentowane sprawozdania rachunkowe. Sąd po wysłuchaniu wierzycieli, dłużnika i zarządcy oraz po rozpatrzeniu sprawozdań, a zwłaszcza przedstawionych w nich pozycji rachunkowych, zatwierdza sprawozdania zarządcy albo odmawia ich zatwierdzenia w całości lub części.

Tak jak w powyższym przypadku, przepisy regulujące egzekucję przez zarząd przymusowy oraz egzekucję przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego nie zawierają żadnych postanowień dotyczących wynagrodzenia zarządcy i zwrotu jego wydatków. Zastosowanie mieć tutaj będzie art. 939 k.p.c., regulujący tę problematykę w przypadku zarządcy w toku egzekucji z nieruchomości, z wyjątkiem jego § 2 dotyczącego sytuacji, gdy zarząd nieruchomością powstał z mocy ustawy. Zaznaczyć należy, że mimo wymagań kwalifikacji posiadanych przez zarządcę – posiadania licencji syndyka, nie ma w tym przypadku żadnych podstaw do stosowania w tym przypadku przepisów określających w prawie upadłościowym i naprawczym wynagrodzenie i zwrot wydatków syndyka, nadzorcy sądowego i zarządcy. Zarządca może zatem, zgodnie z odpowiednio stosowanym art. 939 k.p.c., żądać wynagrodzenia oraz zwrotu wydatków, które w związku z zarządem poniósł z własnych funduszy, a wysokość tego wynagrodzenia sąd określi odpowiednio do nakładu pracy i dochodowości gospodarstwa rolnego. Roszczeń o wynagrodzenie za sprawowanie zarządu i o zwrot poniesionych w związku z zarządem wydatków zarządca nie może dochodzić powództwem³³. Zarządca traci swoje roszczenia³⁴, jeżeli ich nie zgłosił w ciągu miesiąca po ustąpieniu z zarządu lub po jego ustaniu.

³² Zob. H. Pietrkowski, op. cit., s. 577.

³³ Zob. uchwałę SN z 9 stycznia 1958 r., III CZP 77/84, OSNC 1985, nr 10, poz. 150.

³⁴ Roszczenie wygasa, a zatem wniosek o przywrócenie terminu nie jest dopuszczalny; zob. H. Pietrkowski, op. cit., s. 387.

5. Odpowiedzialność zarządcy

Zarówno w przepisach o egzekucji przez zarząd przymusowy, jak i egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, nie ma uregulowanej odpowiedzialności zarządcy za szkodę wyrządzoną na skutek nienależytego wykonywania obowiązków. Zastosowanie mieć tutaj będą przepisy określające tę odpowiedzialność w przypadku egzekucji z nieruchomości.

Zarządca może ponosić różnego rodzaju odpowiedzialność. Będzie to odpowiedzialność cywilna wobec uczestników postępowania i odpowiedzialność za zobowiązania zaciągnięte wobec osób trzecich w związku z wykonywaniem zarządu. Może również wystąpić odpowiedzialność porządkowa zarządcy oraz wykraczająca poza ramy niniejszego opracowania ewentualna odpowiedzialność karna zarządcy, z zaznaczeniem, że przepisy polskiego prawa karnego materialnego nie przewidują szczególnej kwalifikacji sprzecznych z prawem działań zarządcy.

Zarządca, zgodnie ze stosowanym odpowiednio art. 938 § 1 k.p.c., odpowiada za szkodę wyrządzoną na skutek nienależytego wykonywania obowiązków. Jest to odpowiedzialność osobista zarządcy. Jej podstawą jest art. 471 k.c. cywilnego³⁵, zgodnie z którym dłużnik zobowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Oceniając właściwe wywiązanie się przez zarządcę-dłużnika z obowiązków, należy mieć na uwadze wymóg dochowania przez niego należytej staranności (art. 472 i 355 k.c.).

Zarządca winien dokonywać czynności w ramach zarządu w zakresie mu dozwolonym i w takiej sytuacji zobowiązania zaciągnięte wobec osób trzecich obciążają przedmiot egzekucji, a zarządca nie odpowiada za nie majątkiem osobistym. W razie przekroczenia przez zarządcę dozwolonych granic, zobowiązania te nie obciążają dłużnika egzekwowanego, nie są bowiem zobowiązaniami zarządzanego przedmiotu egzekucji. Zarządca ponosi wówczas odpowiedzialność za takie zobowiązania zaciągnięte wobec osób trzecich w związku ze sprawowaniem zarządu.

Skarb Państwa zasadniczo nie odpowiada za szkody wyrządzone przez zarządcę. Wyjątkiem może być jednak sytuacja, gdy będzie można postawić zarzut nienależytego wykonywania przez sąd nadzoru nad zarządem w toku egzekucji³⁶.

³⁵ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

³⁶ Zob. R. Kowalkowski, *Zarząd zajętej nieruchomości*, „Problemy Egzekucji Sądowej” 1994, nr 5, s. 52.

Odpowiedzialność porządkową zarządcy określa art. 938 § 2 k.p.c. Zarządca, który bez usprawiedliwionej przyczyny nie złożył w oznaczonym terminie przepisane sprawozdania lub nie wykonał innych wydanych przez sąd poleceń, może być skazany na grzywnę. Zgodnie z art. 163 k.p.c., mającym w tej sytuacji zastosowanie, grzywna ta może być wymierzona w wysokości do jednego tysiąca złotych. Sądzę, że do odpowiedzialności porządkowej zaliczyć można również omówione powyżej odjęcie zarządcy zarządu.

W postępowaniach uregulowanych w p.u.n. uchybienia w wykonywaniu obowiązków syndyka, zarządcy lub nadzorcy sądowego mogą spowodować cofnięcie przez ministra sprawiedliwości takiej osobie licencji w trybie art. 18 ustawy o licencji syndyka. W przepisie tym, jako przyczyna cofnięcia licencji, wymienione jest dopuszczenie się rażącego naruszenia obowiązków. Ustawodawca jednak wyraźnie określił, że chodzi o rażące naruszenie obowiązków w postępowaniu upadłościowym lub naprawczym i – jak sądzę – ich naruszenie w postępowaniu egzekucyjnym nie może wywołać takiej sankcji. Podstawą cofnięcia licencji syndyka może być także skazanie osoby posiadającej taką licencję prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Dotyczy to przestępstw lub przestępstw skarbowych w ogóle popełnionych przez osobę posiadającą licencję syndyka, a zatem także przy wykonywaniu zarządu w postępowaniu egzekucyjnym.

Nadmienić należy, że ustawą o licencji syndyka dodane zostały w art. 156 p.u.n. dalsze ustępy 4 i 5, przewidujące obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności syndyka, nadzorcy sądowego albo zarządcy osobiście lub przez pełnomocnika. Dotyczy to jednak czynności dokonywanych tylko w postępowaniu upadłościowym lub naprawczym. Zasadne wydaje się więc postulowanie wprowadzenia podobnego obowiązku także w przypadku zarządcy w egzekucji przez zarząd przymusowy lub egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego.

ADMINISTRATOR OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS CARRIED OUT BY WAY OF ENFORCED RECEIVERSHIP AND BY WAY OF A SALE OF AN AGRICULTURAL HOLDING

S u m m a r y

The amendment to the code of civil proceedings implemented by Act of 2 July 2004 provides for two ways in which enforcement proceedings with regard to an agricultural holding may be conducted. They are: (i) enforcement proceedings by way of enforced receivership (Art. 1064¹-1064¹³ of the said code) and enforcement proceedings by way of

an enforced sale of an agricultural holding (or an agricultural enterprise) (Art. 1064¹⁴-1064²³ of the said code). In both cases the act in question requires appointment of a receiver.

The aim of this paper is to establish the competences and duties of a receiver appointed for either of the two cases and the liability of the receiver who has failed to perform and carry out the said duties with due care. Another objective is to identify those who may be appointed to act as receivers and the manner and procedures of appointments and dismissals of receivers.

A receiver in enforcement proceedings will act independently, practically without interference of a court enforcement officer. This shows the major importance of a receiver in the proceedings.

A different scope of competences vested into a receiver in enforcement proceedings makes this role significantly different from the classical role of a property administrator, despite the existing regulations applicable thereto. Consequently, the requirements of the candidates to the function of a receiver in enforcement proceedings are different.

L'AMMINISTRATORE DELL'ESECUZIONE TRAMITE GESTIONE COATTA DELL'AZIENDA AGRICOLA E DELL'ESECUZIONE TRAMITE VENDITA DELL'AZIENDA AGRICOLA

Riassunto

L'emendamento del Codice di procedura civile polacco approvato il 2 luglio del 2004 ha introdotto due modalità di azione esecutiva sulle aziende agricole, ovvero l'esecuzione tramite gestione coatta (art.1064¹-1064¹³ c.p.c.) e l'esecuzione tramite vendita dell'azienda agricola (art.1064¹⁴-1064²³ c.p.c.). In entrambi i casi è stata prevista la nomina obbligatoria di un amministratore.

L'obiettivo dell'articolo è quello di determinare l'ambito dei diritti e degli obblighi dell'amministratore nominato, sia nel caso dell'esecuzione tramite gestione coatta dell'azienda agricola, che dell'esecuzione tramite vendita dell'azienda agricola, nonché la responsabilità dell'amministratore nel caso di indebita realizzazione dei suoi obblighi. L'articolo esamina, inoltre, quali soggetti possono ottenere la qualifica di amministratore e le procedure di relativa nomina e revoca.

La qualifica dell'amministratore per l'esecuzione tramite gestione coatta dell'azienda agricola o per l'esecuzione tramite vendita dell'azienda agricola riveste una grande importanza, in quanto i compiti affidati all'amministratore vengono svolti sotto la sorveglianza del tribunale, senza coinvolgimento di un ufficiale giudiziario.

Considerando la natura delle procedure di esecuzione e l'ambito delle competenze dell'amministratore, la qualifica in esame differisce in modo notevole da quella "classica" dell'amministratore per l'esecuzione degli immobili, anche se le norme regolanti quest'ultima vengono applicate anche per regolare l'esecuzione in esame. Anche i requisiti richiesti per la nomina dell'amministratore sono molto più restrittivi rispetto ai requisiti previsti per la nomina dell'amministratore per l'esecuzione degli immobili.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Alberto Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino 2007, ss. 212.

Autor publikacji jest uznanym profesorem prawa rolnego Uniwersytetu La Sapienza w Rzymie, zajmującym się również problematyką prawa żywnościowego. Książka ma charakter podręcznikowy i nie jest pierwszą włoską pracą dotyczącą materii prawa żywnościowego. Na rynku od kilku lat dostępny jest podręcznik autorstwa L. Costato *Compendio di diritto alimentare*¹. Wśród polskich publikacji z prawa żywnościowego pionierską monografią jest praca M. Korzyckiej-Iwanow *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*². Niemniej jednak, mimo następującego w ostatnich latach rozwoju ustawodawstwa dotyczącego prawa żywnościowego, opracowania naukowe z tego zakresu są wciąż nieliczne. Dlatego warto przybliżyć czytelnikom treść prezentowanej tu publikacji.

W uwagach wprowadzających do podręcznika Autor Alberto Germanò wyodrębnił prawo żywnościowe dla celów dydaktycznych. Wskazuje w nich, że wykład uniwersytecki z prawa żywnościowego nie dotyczy wyłącznie żywności pochodzenia rolniczego. Mimo że wszystkie produkty żywnościowe mają swoje źródło pochodzenia w rolnictwie *sensu largo* (według art. 32 TWE oraz art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego), to jednak – zdaniem Autora – przedmiot prawa żywnościowego powinien uwzględniać zagadnienia odnoszące się do produkcji rolnej w celu żywienia człowieka oraz dotyczące produktów rolnych będącymi produktami żywnościowymi. Ponadto prawo wspólnotowe wtórne, w przypadkach, w których występuje pojęcie „żywności”, odwołuje się do produktów rolnych wymienionych w Załączniku I do TWE (jako przykład Autor powołuje m.in. art. 1 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 510/2006).

Wychodząc od powyższych założeń, Autor wyjaśnia, że materia prawa żywnościowego jako przedmiot studiów akademickich, obejmuje produkcję rolną „pierwot-

¹ L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, Padova 2002.

² Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007.

na” i „wtórna” oraz komercjalizację tych produktów. Uwagi wstępne Autora, dotyczące pojęć „żywność” i „rolnictwo” w prawie wspólnotowym, mogą być przewodnikiem przy lekturze całego podręcznika. Pojęcia te stanowią niemalże esencję prawa żywnościowego. Autor zwraca uwagę na problem różnorodności terminologicznej języka prawnego w państwach członkowskich, mimo że obszar legislacji tych państw w zakresie prawa żywnościowego jest znikomy. Jedynym remedium na problemy związane z wykładnią tych pojęć jest wspólna terminologia przedmiotu. Rozważania Autora w tym zakresie mogą być również cennymi wskazówkami przy określeniu relacji traktatowych pojęć prawnych produktów rolnych i produktów żywnościowych oraz dla charakteryzowania przedmiotu prawa rolnego, w tym wskazania miejsca dyscypliny prawa żywnościowego w systemie prawa. Zagadnienie to stanowiło niejednokrotnie przedmiot odniesienia także polskiej doktryny prawa rolnego³.

Omawiana praca liczy 11 rozdziałów. W początkowych trzech rozdziałach uwzględnione zostały zagadnienia o charakterze wprowadzającym (źródła prawa żywnościowego, repartycje kompetencji pomiędzy Republiką Włoską i Regiony ustanowione przez konstytucję), a także problem bezpieczeństwa żywności, kluczowy dla przedmiotu regulacji prawa żywnościowego. Analiza przepisów rozporządzenia (WE) nr 178/2002 z 28 stycznia 2002 r. przeprowadzona została według systematyki *res, persones, actiones*. Ponadto Autor poruszył temat zasady ostrożności oraz zarządzania ryzykiem w świetle prawa żywnościowego. W tym względzie, jako przykład kryzysu bezpieczeństwa żywności, przywołał kasus choroby szalonych krów, mający swój finał w orzeczeniu ETS z 5 czerwca 1998 r. (C-180/96, *Wielka Brytania przeciwko Komisji*), do którego zastosowano niepisana jeszcze wówczas zasadę ostrożności. Było to jedno z wydarzeń we Wspólnocie, które legło u podstaw przyjęcia regulacji prawnej rozporządzenia nr 178/2002. Autor podkreślił, że art. 7 tego rozporządzenia przyznaje Komisji możliwość, a nie obowiązek stosowania zasady ostrożności. Jednakże zważywszy, że art. 174 TWE stanowi w szczególności, że wspólnotowa polityka ochrony środowiska oparta jest na zasadzie ostrożności, natomiast ETS stosuje ją poza obszarem ochrony środowiska jako ogólną zasadę prawa wspólnotowego, nie można tu mówić o jakiejś „ewentualności”.

Odnosząc się w rozdziale czwartym podręcznika do zagadnień odpowiedzialności za produkt wadliwy, Autor odwołał się do włoskiego dekretu legislacyjnego nr 206 z 5 września 2005 r., zwanego „Kodeksem konsumenta”, przytaczając jego szczegółowe rozwiązania. Według tej regulacji, poszkodowany musi wykazać istnienie szkody, „wady” produktu oraz związku przyczynowego pomiędzy tą szkodą a wadą. Odpowiedzialność ta oparta jest zatem na ryzyku. Regulacja włoskiego „Kodeksu konsumenta” stanowi „odpowiednik” przepisów art. 449¹- 449¹¹ polskiego Kodeksu cywilnego implementujących dyrektywę unijną nr 85/374.

³ Zob. np. A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003, s. 18. Autor uznaje prawo żywnościowe za szczególnie dział prawa rolnego dotyczący przetwarzania gotowych płodów rolnych.

W kolejnych rozdziałach książki (5-7) wśród prawnych aspektów produkcji żywności Autor określił obowiązki związane z higieną żywności, zasady stosowania promieniowania jonizującego oraz hormonów w żywieniu zwierząt, kwestie obecności alergenów w żywności, jak również składu produktów żywnościowych. Przy okazji szczegółowych rozważań o kontrowersyjnych aspektach produkcji żywności z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi, Autor skomentował relacje prawa i nauki, stwierdzając, że „w zakresie, w jakim rolą prawa jest rozstrzygnięcie niepewności naukowych co do społecznego obowiązywania pewnych technik, prawo stanowi o tym, która nauka ma zdolność wywoływania skutków prawnych. Innymi słowy, system prawny definiuje tę wiedzę naukową, posługując się nie kryteriami technicznymi, lecz kryteriami polityczno-prawnymi”.

Końcowe rozdziały publikacji dotyczą problematyki prawa żywnościowego w kategoriach ekonomicznych według podporządkowanej im systematyce zagadnień (wprowadzanie na rynek, znakowanie, reklama produktów żywnościowych). W kontekście aktów prawa międzynarodowego omówione zostały kwestie subwencji publicznych do eksportu produktów rolnych pierwotnych, zagadnienia barier technicznych w handlu, znakowania produktów rolnych oznaczeniami geograficznymi oraz wzajemne relacje prawa międzynarodowego i prawa wspólnotowego.

Recenzowana książka zasługuje na uznanie. Zarówno aktualność poruszonych w niej problemów, jak i sposób ich przedstawienia czynią ją przystępną nie tylko dla osób zajmujących się prawem żywnościowym, lecz także dla praktyków. Rozważania mają charakter syntetyczny. Zaletą pracy są licznie powoływane orzeczenia ETS oraz Sądu I Instancji, które jako dodatek do podręcznika w postaci nośnika CD stanowią rekwizyt upraszczający korzystanie z niego. Można powiedzieć, że analiza aktów wspólnotowego prawa żywnościowego, jak również prawa międzynarodowego, jest wszechstronna i w pełni oddaje jego stan. Wydaje się zatem, że opracowanie to odpowiada wymogom poznawczo-dydaktycznym, jakie powinien spełniać akademicki podręcznik. Swobodnie wplatanie przez Autora w merytoryczne zagadnienia, ciekawe anegdoty czy cytaty z wypowiedzi znanych postaci czynią lekturę książki miłą i przyjemną. Wszystko to świadczyć może nie tylko o znakomitej znajomości przedmiotu, ale także o wielkiej erudycji Autora.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali, Atti del Convegno, Udine, 24-25 novembre 2006, A cura di Mariarita D'Addezio e Alberto Germanò, Milano 2007, ss. 360.

Recenzowana praca stanowi efekt konferencji „Regulacja i promocja rynku żywności w Unii Europejskiej. Doświadczenia prawne wspólnotowe i krajowe” zorganizowanej przez Instytut Prawa Rolnego Międzynarodowego i Porównawczego we

Florencji przy udziale Wydziału Prawa Uniwersytetu w Udine. Wzięli w niej udział włoscy prawnicy-agraryści, a także przedstawiciele nauki francuskiej, polskiej, niemieckiej i hiszpańskiej⁴.

Pierwszą część książki stanowią opracowania, które dotyczą problematyki promocji i regulacji rynku żywnościowego w Unii Europejskiej oraz doświadczeń narodowych i wspólnotowych (M. D'Addezio), rynku rolno-żywnościowego, konkurencji (P. Borghi) oraz zwiększania wartości włoskiego dziedzictwa kulinarnego poprzez oznaczenia terytorium (L. Francario).

Kolejną część publikacji stanowi cykl artykułów dotyczących „rolnego rynku jakości” w czterech państwach europejskich: we Francji, Polsce, Niemczech i w Hiszpanii. Autorami są I. Couturier, R. Budzinowski, B. Klaus i A. Carretero García. Temat „rolnego rynku jakości” jest interesujący i bardzo istotny z praktycznego punktu widzenia, jako że istnieje potrzeba regulacji i promocji rynku żywności w UE oraz wymiany doświadczeń państw członkowskich w tym zakresie. Porównanie „rolnego rynku jakości” kilku krajów pozwoliło zauważyć pewne zróżnicowanie terminologii określającej jakość produktów rolnych w poszczególnych ustawodawstwach i uwidocznić potrzebę ich ujednoczenia.

I. Couturier skoncentrowała się na węzłowych zagadnieniach „rolnego rynku jakości”: problematyce marki i oznaczeń towarowych, które są instrumentami służącymi zapewnieniu bezpieczeństwa w obrocie żywnością. Przedstawione rozważania są bardzo szczegółowe i uporządkowane. Autorka zaprezentowała je w oparciu o szeroki wachlarz aktów normatywnych, ukazując jednocześnie stanowisko doktryny. Podjęty temat jest interesujący pod względem praktycznym, a niektóre refleksje dotyczące marki i znaków towarowych są ważne w aspekcie teoretyczno-prawnym.

R. Budzinowski zauważył, że w Polsce rynek produktów rolnych i żywnościowych o wysokiej jakości znajduje się zaledwie w stadium rozwoju. Rolnicy uczą się uczestniczenia w systemach żywności wysokiej jakości. Najbardziej rozwinięty – jak dotychczas – jest rynek produktów rolnictwa ekologicznego. Natomiast rynek produktów tradycyjnych i regionalnych jest rynkiem dopiero rozwijającym się. W konkluzji Autor stwierdził, że bez wątplenia w Polsce istnieją obiektywne warunki do wytwarzania produktów „jakościowych”, a to, co uznawane jest w polskim rolnictwie za słabość (np. mały obszar gospodarstw rolnych), może być jego zaletą. Podkreślił też, że wszelkie instrumenty dotyczące rozwoju rolnego rynku jakości powinny uwzględniać interesy zarówno producentów, jak i konsumentów.

B. Klaus dokonała analizy ochrony nazw pochodzenia produktu, oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności. Zwróciła również uwa-

⁴ Zob. R. Budzinowski, *Konferencja włoskich prawników-agrarystów „Regulacja i promocja rynku żywności w Unii Europejskiej. Doświadczenia prawne wspólnotowe i krajowe”*, Udine, 24-25 listopada 2006 r., „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 342 i n.

gę na aspekt ochrony produktów ekologicznych. Te elementy składają się na niemiecki „rolny rynek jakości”. Przedstawiając istniejący w Niemczech system środków promocji, Autorka pozytywnie oceniła obowiązujące tam regulacje prawne. Według tego ustawodawstwa produkty „proste”, które nie zostały wytworzone w drodze metody ekologicznej, są objęte instrumentami promocji, jeśli posiadają określony stopień jakości. Produkty te mogą zostać wyposażone w tzw. marki jakości, jeśli podczas fazy produkcji, przetwarzania i dystrybucji będą przestrzegane kryteria wysokiej jakości.

Z kolei A. Carretero García podjęła tematykę „rolnego rynku jakości” w Hiszpanii. Autorka słusznie podkreśliła, że mnogość znaków towarowych obecnych na rynku może spowodować ryzyko zmniejszenia klarowności i ich fałszowania, co może przynieść spadek zaufania konsumentów do jakości produktów. Zaznaczyła, że w przypadku rolnictwa ekologicznego stosuje się znak wspólnotowy, krajowy i wspólnot autonomicznych. Dostrzeganie związków między wyżej wspomnianymi problemami ma istotne walory poznawcze i służy tworzeniu spójnych regulacji.

W tej części pracy zawarte jest również opracowanie autorstwa E. Casadei poruszające problem koegzystencji upraw transgenicznych, konwencjonalnych i ekologicznych we Włoszech oraz artykuł dotyczący skuteczności kontraktów integracji pionowej w rolnictwie (S. Bolognini), a także opracowanie na temat wolnego przepływu towarów (G. Maccioni). Rozważania te zasługują na uwagę ze względu na aktualność podejmowanej tematyki oraz próbę wyjaśnienia zagadnień praktycznych.

Trzecia część publikacji poświęcona jest problematyce jednostek kontrolnych i certyfikacji produktów rolnych (A. Massart) oraz roli dobrowolnych zrzeszeń ochrony produktów rolnych i żywnościowych (D. Viti). Opracowanie zamyka interesujący artykuł L. Bragato na temat bezpieczeństwa żywności i rynku. Traktować go należy jako informacyjny, pozwalający czytelnikowi na zorientowanie się w obowiązujących regulacjach normatywnych. W podsumowaniu L. Costato zwrócił uwagę na sposób pojmowania jakości produktów rolnych i znaczenie ustawodawstwa dla „rolnego rynku jakości”.

Niektóre z zagadnień podjętych w opracowaniu mają charakter wyjściowy i mogą stanowić podstawę do badań bardziej zaawansowanych, inne cechuje dość duży stopień szczegółowości. Omówione kwestie przedstawiono na szerokim tle normatywnym i doktrynalnym. Recenzowana książka pozwala czytelnikowi na wyrobienie poglądu na temat rynku żywności i jego uregulowań w poszczególnych państwach członkowskich, a jej dodatkową zaletą są liczne odwołania do literatury oraz orzecznictwa. O jej walorach świadczą również aktualność i ranga podjętej problematyki. Z pełnym przekonaniem można ją zarekomendować wszystkim czytelnikom zainteresowanym problematyką prawa rolnego i żywnościowego.

KAROLINA RÓSZCZKA

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH**„Agrar- und Umweltrecht“**

Roland Schmidt, Marcus Hehn, *Die naturschutzrechtliche Umnutzung von Kulturland am Beispiel Erwerbsobstanlage vs. Streuobstwiese im rheinland-pfälzischen Landesrecht (Przekształcenie obszarów upraw w rozumieniu prawa ochrony środowiska na przykładzie sadów i dzikich sadów w prawie krajowym Nadrenii-Palatynatu)*, AUR 2007, nr 11, s. 357-359.

Autorzy prezentują prawne aspekty konfliktu pomiędzy wymogami przewidzianymi przez prawo ochrony środowiska a gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi. Przykładem są pojawiające się w praktyce prawniczej wątpliwości, czy sady niewykorzystywane przez długi czas powinny być wyłączone z produkcji rolnej w celu ochrony stanu naturalnego środowiska. W konkluzji Autorzy stwierdzają, że wymogi ochrony środowiska dopuszczają ponowne włączenie sadu do produkcji, ale możliwe jest też wykarczowanie starych drzew i nasadzenie nowych, a nawet prowadzenie na danej nieruchomości innych upraw.

Christian Busse, *Betriebsbindung versus Pächterschutz nach Inkrafttreten der ZAV (Powiązanie z zakładem vs. ochrona dzierżawcy po wejściu w życie ZAV)*, AUR 2007, nr 9, s. 288-295.

Przedmiotem rozważań jest zagadnienie przenoszenia kwot mlecznych z dzierżawcy na wydzierżawiającego w wypadku wygaśnięcia umowy dzierżawy gospodarstwa rolnego w związku z ogłoszeniem upadłości dzierżawcy. Kwestią sporną na tle orzecznictwa niemieckiego okazało się to, czy w wyżej opisanej sytuacji przechodzą na wydzierżawiającego tylko kwoty mleczne objęte umową dzierżawy, czy też wszelkie kwoty mleczne związane z danym gospodarstwem rolnym. W świetle orzecznictwa administracyjnego Autor ocenia stanowisko BGH jako błędne.

Christian Busse, *Eigentumsgarantie und Agrarmarktrecht unter besonderer Berücksichtigung handelbarer Agrarmarktsubventionen (Gwarancje własności i prawo rynku rolnego przy szczególnym uwzględnieniu zbywalnych subwencji rolnych)*, AUR 2007, nr 8, s. 249-262.

Ochrona własności w rolnictwie dotyczy – z jednej strony – samych środków produkcji, a z drugiej – nowych przedmiotów własności powstałych w trakcie procesu produkcyjnego. Wszystkie one są objęte konstytucyjnym prawem ochrony własności. W przypadku rynku rolnego szczególnie doniosłą jest kwestia ochrony własności w związku z produkcją i zbytem wytworzonych produktów rolnych. W związku z tym zagadnienie przydziału i pozbawienia producentów rolnych kwot mlecznych należy

rozpatrywać przez pryzmat konstytucyjnej gwarancji własności. Instrumenty kształtowania produkcji rolnej wpływają w sposób zdecydowany na wartość konkretnego gospodarstwa rolnego. W związku z tym za trafne należy uznać stanowisko zajęte przez orzecznictwo, według którego organ administracji publicznej dokonując przydziału kwot mlecznych lub pozbawiając producenta rolnego tychże kwot nie może naruszyć konstytucyjnych gwarancji własności.

Siegfried Orf, *Waldrecht im Spannungsfeld zwischen Eigentümerbefugnissen und Duldungspflichten (Prawo leśnie a konflikt pomiędzy uprawnieniami właścicieli i obowiązkiem znoszenia)*, AUR 2007, nr 8, s. 962-967.

Autor przedstawia zagadnienia prawne powstające w związku ze zmianami zachodzącymi w sposobie korzystania z lasów, które w coraz szerszym zakresie pełnią funkcję rekreacyjną. Realizacja tej funkcji prowadzi w praktyce do konfliktów z podmiotami, które gospodarują danymi lasami. W trakcie prac nad projektami nowelizacji prawa leśnego rozpatruje się m.in. kwestię, w jakim zakresie właściciel lasu powinien ponosić odpowiedzialność za ewentualne szkody wyrządzone osobom postronnym w związku z prowadzeniem prac leśnych. Dyskutuje się też nad zagwarantowaniem bezpiecznych warunków korzystania z dróg leśnych oraz możliwością ograniczeń lub zakazów wstępu do lasu.

Kai Bemmann, *Die Anwendung gesetzlicher Pfandrechte auf die Beherbergung von Tieren (Zastosowanie ustawowego prawa zastawu w sprawach o utrzymanie zwierząt)* AUR 2007, nr 10, s. 321- 330.

Rozważania poświęcone są nowemu typowi umowy, jakim jest umowa utrzymania zwierzęcia. Jest to umowa nienazwana. Ten typ umowy stosują w chwili obecnej przede wszystkim stadniny oferujące właścicielom koni możliwość trzymania u nich swoich zwierząt. Ten sektor gospodarki rozwija się obecnie w Niemczech w sposób bardzo dynamiczny, co oznacza wzrost doniosłości zagadnień prawnych związanych z umowami o utrzymanie zwierząt. Artykuł dotyczy przede wszystkim zagadnienia, jakie roszczenia przysługują podmiotowi prowadzącemu stadninę, jeśli właściciel zwierzęcia nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań. W konkluzji Autor stwierdza, że można w takiej sytuacji zastosować odpowiednie przepisy ogólne prawa zobowiązań oraz umowy najmu. W konsekwencji oznacza to, że w razie niewykonania przez właściciela zwierzęcia zobowiązań stadnia może powstrzymać się od wydania zwierzęcia. Przysługuje jej także ustawowe prawo zastawu na danym zwierzęciu.

Alfred Scheidler, *Landwirtschaftliche und gewerbliche Tierhaltung aus Sicht des Bau- und Immissionschutzrechtes (Chów zwierząt w rolnictwie oraz chów masowy w ocenie prawa budowlanego i ochrony przed immisjami)*, AUR 2007, nr 9, s. 296-298.

Autor prezentuje problematykę prawną związaną z chowem zwierząt w rolnictwie (w warunkach chowu masowego). Wskazuje on na prawo budowlane oraz unormowania dotyczące immisji jako przepisy służące ustaleniu dopuszczalnego stopnia immisji wynikających z chowu zwierząt. Przy budowie ośrodka chowu zwierząt przekraczającego pewną wielkość wymagane jest uzyskanie szczególnego zezwolenia wydawanego po zbadaniu stopnia przyszłych immisji. Ponadto możliwe jest zobowiązanie do zbadania wpływu ośrodka na środowisko. W przypadkach wskazanych w ustawie o ochronie przed immisjami, samo zezwolenie budowlane powinno zapewniać określony stopień ochrony. W podsumowaniu stwierdza się, że prawo budowlane oraz prawo dotyczące immisji pełnią funkcję ochronną przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z ośrodków hodowli zwierząt.

Peter Koof, *Herstelleridentiät beim Pflanzenschutzimport (Tożsamość wytwórców w imporcie środków ochrony roślin)*, AUR 2007, nr 12, s. 395-399.

Przedmiotem rozważań jest zagadnienie dopuszczalności importu środków ochrony roślin. Punktem wyjścia jest zagadnienie prawne, które pojawiło się w praktyce i doprowadziło do wszczęcia postępowania Komisji Europejskiej przeciwko Republice Francuskiej (ETS, C-201/06). Zagadnienie to powstało w związku z dekretem francuskim nr 2001-317 ustanawiającym szczególne warunki dopuszczalności importu środków ochrony roślin, zgodnie z którym środki importowane muszą nie tylko wykazywać ten sam skład, jak środki dopuszczone do obrotu na terytorium kraju, lecz pochodzić od tego samego przedsiębiorstwa lub przynajmniej od przedsiębiorstw powiązanych ze sobą udziałowo lub licencyjnie. W konkluzji Autor ocenia przedmiotowe unormowanie francuskie za niezgodne z prawem europejskim.

MICHAŁ MARCINKOWSKI

„Revue de Droit Rural”

Christophe Pierret, *Le contrôle des structures (Kontrola struktur)*, RDR 2007, nr 355, s. 30-36.

Autor przedstawia aktualny stan prawny w zakresie kontroli struktur rolnych: organy kontrolne, procedury, sankcje, a przede wszystkim rodzaje działań wymagające uzyskania zezwolenia administracyjnego. Ustawa o ukierunkowaniu rolnictwa z 5 stycznia 2006 r. przyniosła pewne zmiany zmierzające w kierunku zwiększenia swobody działania przedsiębiorstw rolnych wykazujących chęć rozwoju. Obowiązek poddania się kontroli administracyjnej został w stosunku do niektórych działań prawnych (m.in. dokonywanych na rzecz członków rodziny) zastąpiony samym tylko obowiązkiem

zgłoszenia transakcji. Ustawa zwiększa również w pewnym stopniu zakres swobody działania spółek rolnych.

Mimo to – zdaniem autora – przedsiębiorstwa rolne w dalszym ciągu traktowane są gorzej od zwykłych przedsiębiorstw. Ch. Pierret krytykuje trudny do uzasadnienia brak postępu w tej mierze.

Samuel Crevel, *Le bail cessible (Dzierżawa zbywalna)*, RDR 2007, nr 355, s. 37-39.

Będąca przedmiotem rozważań instytucja dzierżawy zbywalnej z art. 418 francuskiego kodeksu rolnego jest nowym, stosunkowo wygodnym dla obu stron sposobem przekazania gospodarstwa. Według zamysłu prawodawcy, instrument ten ma być środkiem promocji w rolnictwie podejścia typowego dla klasycznego przedsiębiorstwa. Ma równocześnie sprzyjać większej przejrzystości sytuacji producenta rolnego w stosunku do jego kontrahentów.

W pierwszej kolejności przedstawione zostało ustanowienie dzierżawy zbywalnej między członkami rodziny (przekazanie typu wertykalnego). Autor przeprowadza w tym zakresie analizę korzyści oraz trudności płynących z zastosowania dzierżawy zbywalnej w porównaniu z dzierżawą długoterminową. W dalszej kolejności, omawiając przekazanie typu horyzontalnego, S. Crevel przybliża procedurę zbycia dzierżawy, skutki zbycia oraz kwestie dotyczące ceny.

Thierry Tauran, *La Mutualité sociale agricole: chronique sur une structure complète et étendue (System rolniczych ubezpieczeń społecznych: obraz struktury pełnej i rozległej)*, RDR 2007, nr 356, s. 11-16.

Artykuł stanowi szczegółową prezentację francuskiego systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych, obejmującego świadczenia zdrowotne, emerytalne i rodzinne. Kolejno przedstawione zostały poszczególne elementy instytucjonalne systemu: kasa centralna, kasy departamentalne i międzydepartamentalne, ich funkcje i zasady działania. Omówione zostały między innymi warunki przynależności do kasy rolniczej, kwestia ściągalności składek, sporów między kasą a ubezpieczonym oraz stosunku kas do administracji państwowej na poziomie centralnym i departamentalnym. Poszczególne aspekty działania systemu ukazane zostały w odniesieniu do zasad rządzących ogólnym systemem ubezpieczeń społecznych we Francji.

Mai-Anh NGO, *Quel avenir pour les labels au regard de la libre circulation des marchandises? (Jaka przyszłość dla oznaczeń produktów w świetle swobody przepływu towarów?)*, RDR 2007, nr 356, s. 17-21.

Przedmiotem rozważań jest zagadnienie zgodności krajowych przepisów w zakresie znaków jakości i oznaczeń pochodzenia ze wspólnotową regulacją w zakresie swobody przepływu towarów. Francja dysponuje w tej mierze szeroką gamą instru-

mentów prawnych. W okresie ostatniego dziesięciolecia Trybunał Sprawiedliwości WE, mając na celu ograniczenie stosowania tego typu środków w celach protekcyjnych, kilkakrotnie opowiedział się za restrykcyjną interpretacją art. 30 TWE (wyjątki od obowiązku zniesienia ograniczeń ilościowych i praktyk równoważnych w przepływie towarów) oraz rozporządzeń Rady nr 2082/92 i 2082/92 (oznaczenia geograficzne i produkty tradycyjne). Przeprowadzona w artykule analiza orzecznictwa wskazuje, że swoboda przepływu towarów traktowana jest wewnątrz Wspólnoty priorytetowo i tym samym niekorzystnie wpływa na realizację polityki jakości. W świetle postulatów prezentowanych przez Wspólnotę w negocjacjach WTO, wydaje się to swoistym paradoksem.

Franck Roussel, *Trois questions de base sur la loi du 23 février 2005 à propos de l'extension de la notion d'activité Agricole aux activités équestres (Trzy podstawowe kwestie dotyczące ustawy z 23 lutego 2005 w sprawie rozszerzenia pojęcia działalności rolniczej na działalność w dziedzinie jeździectwa)*, RDR 2007, nr 357, s. 15-18.

Jean-Jacques Barbieri, *Promenade équestre dans des contrats très spéciaux (Przejażdżka konna w umowach szczególnych)*, RDR 2007, nr 357, s. 18-22.

Samuel Crevel, *L'application de la réglementation des structures aux activités équestres (Zastosowanie regulacji dotyczącej struktur rolnych do działalności w dziedzinie jeździectwa)*, RDR 2007, nr 357 s. 23-24.

Michel-Pierre Madignier, *Le statut fiscal des professionnels du cheval (Status podatkowy osób zatrudnionych w jeździectwie)*, RDR 2007, nr 357, s. 25-31.

Thierry Tauran, *Les relations de travail entre les salariés et les employeurs dans le secteur de l'équitation (Stosunek pracy między pracownikiem i pracodawcą w sektorze jeździectwa)*, RDR 2007, nr 357, s. 32-36.

Manuel Carius, *Les étalons de la République (Stada ogierów państwowych)*, RDR 2007, nr 357, s. 37-42.

Cykl artykułów udzielających odpowiedzi na pytania postawione przez J. Foyer (RDR 2006, nr 345, s. 1) dotyczących konsekwencji przyjęcia ustawy z 23 lutego 2005 r. w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, która rozszerza pojęcie działalności rolniczej na „działalność polegającą na przygotowaniu i treningu koni w celu ich wykorzystania, z wyjątkiem działalności scenicznej”. Pierwszy z artykułów zajmuje się cywilnoprawną kwalifikacją działalności jeździeckiej. Dalsze artykuły poruszają kolejno tematykę: orzecznictwa związanego z prawną kwalifikacją umów zawartych w tej dziedzinie, wymagań dotyczących infrastruktury jeździeckiej, właściwego dla rolnictwa systemu podatkowego, jakiemu podlegają obecnie osoby zajmujące się jeździectwem, statusu pracownika w tym sektorze oraz statusu prawnego stad ogierów państwowych.

Delphine Gaboriau Sorin, *Organisation Commune de Marches – Le règlement „OMC unique”: une simple consolidation de l’existant? (Wspólna Organizacja Rynków: Rozporządzenie o „jednolitej WOR”: proste zespolenie reguł istniejących?)*, RDR 2007, nr 358, s. 43-46.

Autorka prezentuje nowe rozporządzenie Rady WE nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. w sprawie jednolitej wspólnej organizacji rynku oraz przeprowadza krytyczną analizę postanowień w nim zawartych z punktu widzenia celu, jaki przyświecać miał tej reformie. Chodziło mianowicie o uproszczenie regulacji wspólnotowej w drodze technicznej konsolidacji istniejących mechanizmów polegającej na zastąpieniu 21 rozporządzeń sektorowych jednym aktem prawnym. Zdaniem Autorki, rezultaty reformy wykraczają zdecydowanie poza granice wyznaczonego jej celu. Zabieg administracyjny przyczynia się do utraty spójności przepisów oraz przejrzystości terminologii. Trudno również uznać, że reforma ograniczyła się tylko do zmian o charakterze czysto technicznym. Przykładem tego jest faktyczne zwiększenie uprawnień Komisji Europejskiej oraz utworzenie wyłącznie jednego komitetu zarządzającego, co prowadzi w konsekwencji do zmniejszenia kontroli demokratycznej nad mechanizmami rynku rolnego.

Luc Bodiguel, *Le règlement communautaire relatif au développement rural et son application en France (Rozporządzenie wspólnotowe w sprawie rozwoju obszarów wiejskich i jego implementacja we Francji)*, RDR 2007, nr 358, s. 20-31.

Artykuł zajmuje się kluczowym dla drugiego filaru WPR rozporządzeniem WE nr 1698/2005 w sprawie wsparcia obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW-FEADER) oraz sposobem jego implementacji we Francji. Tematyka artykułu obejmuje kwestie instytucjonalne, tryb zatwierdzania programów krajowych, metody kontroli wydatkowania środków wspólnotowych oraz zgodności współfinansowania programów z zasadami pomocy państwa, a także strukturę nowego funduszu europejskiego. Najwięcej uwagi poświęcono szczegółowej prezentacji rodzajów pomocy przewidzianych w ramach poszczególnych osi francuskiego Programu Rozwoju Wiejskiego Ośmiokąta (PDRH) na lata 2007-2013, dotyczącego terytorium metropolitalnego Francji, zatwierdzonego przez Komisję Europejską w lipcu 2007 r. Podsumowując, Autor ukazuje znaczenie reformy finansowania rozwoju obszarów wiejskich dla procesu ewolucji WPR – od logiki sektorowej w kierunku szeroko rozumianej polityki wiejskiej.

KINGA MALINOWSKA

„Rivista di Diritto Agrario”

Antonio Jannarelli, *Appunti per una teoria giuridica del „rischio di impresa”* (Notatki na temat prawnej teorii „ryzyka przedsiębiorstwa”), RDA 2007, z. 3, s. 299-360.

Autor zaznacza, że omawianemu pojęciu można przypisać dwojakie znaczenie. Z jednej strony jest to rodzaj ryzyka, które może generować tylko przedsiębiorstwo, z drugiej zwrotu tego używa się dla określenia wszystkich ryzyk, które są związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa i dotyczą odpowiedzialności wobec osób trzecich. Autor odwołuje się do art. 2082 i 2238 włoskiego kodeksu cywilnego, które stanowią o pojęciu przedsiębiorstwa oraz są podstawą definicji zorganizowanej działalności gospodarczej. W podsumowaniu stwierdza, że ryzyko ma wymiar finansowy, a nie informacyjny, ponieważ można dokonać jego pomiaru. Istnieją informacje umożliwiające ocenę strat lub zysków związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Ponadto zaznacza, że identyfikacja i weryfikacja ryzyka jest konieczna ze względu na możliwość uzyskania korzyści lub poniesienia strat finansowych.

Irene Canfora, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo* (Nowy porządek rolnictwa ekologicznego w systemie europejskiego prawa żywnościowego), RDA 2007, z. 3, s. 361-378.

Przedmiotem rozważań jest analiza niektórych rozwiązań zawartych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych. Autorka podkreśla, że w ostatnich latach nastąpił wyraźny wzrost zapotrzebowania na produkty rolnictwa ekologicznego. Zaznacza też, że należy wprowadzić obowiązek umieszczania logo UE na wszystkich wytwarzanych we Wspólnocie artykułach ekologicznych. Postuluje, by stworzyć możliwość dobrowolnego umieszczania logo UE na wszelkich produktach rolnictwa ekologicznego importowanych z państw trzecich. W konkluzji I. Canfora zauważa, że państwa członkowskie mogą na swoim terytorium stosować do ekologicznej produkcji roślinnej lub zwierzęcej bardziej rygorystyczne przepisy niż te przewidziane w rozporządzeniu, jeżeli będą je stosować również do produkcji nieekologicznej, oraz pod warunkiem ich zgodności z prawem wspólnotowym. Rozwiązania te nie mogą zakazywać ani ograniczać obrotu produktami rolnictwa ekologicznego, które wytworzono poza terytorium danego państwa członkowskiego.

Alberto Germanò, *La normativa di riferimento sugli ingredienti allergenici e sull'obbligo della loro etichettatura* (Regulacja odnosząca się do alergenów i obowiązku ich etykietowania), RDA 2007, z. 3, s. 379-391.

Autor podkreśla, że powszechne alergeny pokarmowe spotykane są w wielu różnych przetworzonych środkach spożywczych. Zwraca też uwagę na to, że mogą wystąpić niekorzystne reakcje organizmu człowieka na dodatki do żywności i że informacja o tych dodatkach nie zawsze umieszczona jest na etykiecie. Należy zatem dbać o to, aby środki pomocnicze i inne substancje wywołujące alergię pokarmowe zostały objęte zasadami etykietowania w celu zapewnienia konsumentom właściwej informacji. W przypadku gdy jest wysoce prawdopodobne, że żywność lub pasze pochodzące ze Wspólnoty lub przywożone z państwa trzeciego stworzą poważne ryzyko dla zdrowia ludzkiego, a ryzyko nie może zostać zażegnane za pomocą działań podjętych przez państwo członkowskie, wówczas Komisja z własnej inicjatywy lub na wniosek państwa członkowskiego niezwłocznie przyjmie jeden lub kilka środków przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002. W podsumowaniu Autor stwierdził, że tylko w specyficznych okolicznościach, zgodnie z powołaną wyżej regulacją, państwa członkowskie mogą rozszerzyć listę produktów wywołujących alergię, wprowadzając jednocześnie zakaz sprzedaży żywności na określonym terytorium, jeśli na podstawie danych naukowych można uznać ją za alergogenną.

Filomena Prete, *Le imprese agricole in difficoltà nella nuova «loi de sauvegarde» française (Przedsiębiorstwa rolne wobec trudności w nowym francuskim „prawie ochrony”)*, RDA 2007, z. 3, s. 392-461.

Artykuł dotyczy problematyki francuskiego prawa upadłościowego, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii upadłości przedsiębiorstwa rolnego. 1 stycznia 2006 r. we Francji weszła w życie ustawa, która gruntownie nowelizuje wspomnianą materię. Nowy akt prawny wprowadza nieznanne dotąd postępowanie, które wszczyna się w początkowej fazie kryzysu, w momencie gdy występują czasowe trudności i zasadne jest podtrzymanie (ochrona) funkcjonowania przedsiębiorstwa. W postępowaniu tym stosuje się instrumenty, na które wyrażają zgodę zarówno przedsiębiorca, jak i wierzyciele. Również we Włoszech w 2006 r. weszła w życie reforma prawa upadłościowego, która wprowadziła wiele środków sprzyjających zachowaniu, a nie likwidacji przedsiębiorstwa. W podsumowaniu Autorka stwierdziła, że omawiana materia jest podobnie ujęta w ustawodawstwie francuskim i włoskim, w szczególności zbliżone są rozwiązania dotyczące przedsiębiorstwa rolnego.

KAROLINA RÓSZCZKA

**POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNOROLNA
ZA 2007 R.**

I. Monografie

- KORZYCKA-IWANOW M., *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, wyd. 2, Warszawa 2007.
- SZACHUŁOWICZ J., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2007.

II. Artykuły i studia

- ADORNATO F., *Nowa rola kontraktu między licznymi modelami rolnictwa, wielością źródeł i rozwojem obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- ADORNATO F., *Od kontraktu rolnego do kontraktualizacji programowanej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- BALCERAK S., *Nowe zasady pomocy państwa dla rolnictwa w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- BALCERAK S., *Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- BIELUK J., *Podatek dochodowy w działalności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.
- BIVOANA G., *Rolnictwo i środowisko w politykach Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- BLAJER P., *Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.
- BLAJER P., *Definicja i status rolnika indywidualnego jako przedsiębiorcy w prawie włoskim i polskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2007, z. 3.
- BLAJER P., *Diritto di acquisto statale di fondi rustici in Polonia e profili di diritto comunitario*, „Agricoltura. Istituzioni. Mercati” 2007, nr 2.
- BOBEL Ł., WOJCIECHOWSKA M., *Odpowiedzialność karna i administracyjna za nienależytą jakość środków spożywczych*, „Przemysł Spożywczy” 2007, nr 8.
- BOBEL Ł., LEŚKIEWICZ K., *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niebezpieczny środek spożywczy*, „Przemysł Spożywczy” 2007, nr 3.
- BOBEL Ł., *Prawo do uprawy i dostawy buraków cukrowych (zagadnienia wybrane)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- BOBEL Ł., *Transfer kwot mlecznych bez gospodarstwa w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- BOBEL Ł., *The production quotas in Polish agriculture*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2007, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., *Nauka jako czynnik rozwoju prawa rolnego. Rola orzecznictwa, w: Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego.*

- Księga ofiarowana Panu Rejentowi Romualdowi Szykowi*, red. Edward Drozd, Aleksander Oleszko, Maksymilian Pazdan, Kluczbork 2007.
- BUDZINOWSKI R., *Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- BUDZINOWSKI R., *Diritto agrario ed amministrazione pubblica nell'agricoltura polacca e adattamento alla PAC*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2007, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., *Il mercato agricolo polacco di qualità*, w: *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea. Espierienze giuridiche comunitarie e nazionali, Atti del Convegno, Udine, 24-25 novembre 2006*, red. Mariarita D'Addezio, Alberto Germanò, Torino 2007.
- COSTATO L., *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- CZECHOWSKI P., *Uwarunkowania prawne gospodarowania ziemią rolniczą*, materiały z konferencji pt. „Gospodarowanie ziemią rolniczą”, „Nowe Życie Gospodarcze” 2007.
- CZECHOWSKI P., MOŹDŹEŃ-MARCINKOWSKI M., *Agencja Nieruchomości Rolnych – przyszłe kierunki przekształceń państwowej własności rolnej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.
- GAŁA P., *Odstępstwo rolne – przywilej i obowiązek rolnika*, „Biuletyn Informacji Krajowej Federacji Producentów Zbóż” 2007, nr 5.
- GAŁA P., *Odstępstwo rolne – przywilej i obowiązek*, „Magazyn Farmerski” 2007, nr 1.
- GERMANÒ A., *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- GŁODOWSKI W., *Sprzedaż egzekucyjna gospodarstwa rolnego i jej skutki dla nabywcy*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- JEŻYŃSKA B., *Opodatkowanie działalności rolniczej podatkiem od towarów i usług*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 1.
- KAPALA A., *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- KAPALA A., *Ochrona oznaczeń geograficznych produktów rolnych i środków spożywczych w prawie międzynarodowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- KRAWCZYK J., *Zakres swobody gospodarowania przez dzierżawcę na dzierżawionym gruncie w prawie niemieckim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- KREMER E., *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.
- KREMER E., *Le dixieme anniversaire de la Constitution de la Republique de Pologne et le droit agricole*, „Archivum Iuridicum Cracoviense”, vol. XXXIX-XL, 2006-2007.
- LEŚKIEWICZ K., *Prawne aspekty koegzystencji upraw konwencjonalnych, ekologicznych oraz genetycznie modyfikowanych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.

- LEŚKIEWICZ K., *System kontroli i certyfikacji produktów rolnictwa ekologicznego – problemy prawne*, „Studia Iuridica Agraria”, tom VI, Białystok 2007.
- LEŚKIEWICZ K., *Le Agenzie dei pagamenti in Polonia. Agenzia del Mercato Agricolo e Agenzia della Ristrutturazione e Modernizzazione dell’Agricoltura*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2007, nr 2.
- LEŚKIEWICZ K., *Z prawnej problematyki jakości produktów rolnictwa ekologicznego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- LICHOROWICZ A., *Nowy etap legislacyjny w przybliżaniu francuskiej ‘exploitation agricole’ do modelu prawnego przedsiębiorstwa*, „Studia Iuridica Agraria” t. VI, Białystok 2007.
- LICHOROWICZ A., *L’incidenza dell’adesione della Polonia a l’Unione Europea sul diritto di prelazione dei fondi rustici*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2007, nr 2.
- LICHOROWICZ A., *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1.
- LICHOROWICZ A., *Opinia o projekcie ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2.
- LICHOROWICZ A., *Opinia o projekcie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami gruntowymi Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2.
- LICHOROWICZ A., *Opinia o projekcie ustawy o wspieraniu zrównoważonego sektora rybackiego*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 4.
- LICHOROWICZ A., *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o uruchamianiu środków Unii Europejskiej przeznaczonych na modernizację rolnictwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 4.
- LIPIŃSKA I., *Przemiany na wspólnotowym rynku cukru w nowych warunkach gospodarczych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- LIPIŃSKA I., *Prawne aspekty produkcji wina w Polsce*, „Roczniki Naukowe Seria” 2007, tom IX, z. 2.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Płatności do gruntów rolnych i płatność cukrowa – wybrane zagadnienia proceduralne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- MAJEWSKI A., *Wylączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej w celu usytuowania bazy (zaplecza budowlanego) remontowanej lub przebudowywanej drogi*, w: *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa, Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007.
- MALINOWSKA K., *Negocjacje w dziedzinie rolnictwa w ramach Światowej Organizacji Handlu a Wspólna Polityka Rolna*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- MICHAŁOWSKI R., *Normy obszarowe w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.
- MILANOWSKA D., *Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.
- NIEWIADOMSKI A., *Prawna i organizacyjna sytuacja rolnictwa w nowych landach Republiki Federalnej Niemiec po 1989 roku*, „V Rocznik Studenckiego Ruchu Naukowego Uniwersytetu Warszawskiego”, Warszawa 2007.

- OTAWSKI P., *Natura 2000 in Poland: legal problems of implementation and enforcement*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2007, nr 2.
- OTAWSKI P., *Podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności za szkodę powstałą w środowisku w wyniku prowadzenia działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- OTAWSKI P., *Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000” – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- PASTUSZKO R., *Prewencyjna opieka prawna notariusza umożliwiająca rolnikowi wybór umowy w systemie emerytalno-rentowym*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego. Księga ofiarowana Panu Rejentowi Romualdowi Szytkowi*, red. Edward Drozd, Aleksander Oleszko, Maksymilian Pazdan, Kluczbork 2007.
- PASTUSZKO R., *Rozwiązanie umowy z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego za świadczenia emerytalno-rentowe*, „Rejent” 2007, nr 1.
- PASTUSZKO R., *Zakres kognicji w postępowaniu o przyznanie renty strukturalnej w wyniku zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości rolnych*, „Rejent” 2007, nr 11.
- PERZYNA A., *Porozumienia branżowe w rolnictwie w prawie francuskim i włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- PRUTIS S., *Instrumenty prawne wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków UE (w świetle orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku)*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.
- PUŚLECKI D., *Rażące niedbalstwo w wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- PUŚLECKI D., *Zwłoka w zgłoszeniu wypadku przy pracy rolniczej a prawo do jednorazowego odszkodowania*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- PUŚLECKI D., *Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria”, tom VI, Białystok 2007.
- PUŚLECKI D., *Podleganie ubezpieczeniu rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą*, „Roczniki Naukowe Seria” tom IX, 2007, z. 2.
- RÓSZCZKA K., *Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- STANIEWSKA A., *Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- STANIEWSKA A., *Z problematyki zarządzania i kontroli związanych z płatnościami jednolitymi – pierwsze doświadczenia Anglii i Niemiec*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- STAŃKO M., *Podstawowe założenia konstrukcyjne „dzierżawy rolniczej” w świetle art. 38a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, w: *Studia z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego. Księga ofiarowana Panu Rejentowi Romualdowi Szytkowi*, red. Edward Drozd, Aleksander Oleszko, Maksymilian Pazdan, Kluczbork 2007.

- SUCHOŃ A., *Zmiana wysokości czynszu w czasie trwania stosunku dzierżawy gruntów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- SUCHOŃ A., *Z problematyki podatku rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Dzierżawa gruntów rolnych a rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.
- SUCHOŃ A., *Agencja Nieruchomości Rolnych po 15 latach działalności*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. IX, 2007, z. 1.
- SUCHON A., MUCHA J., *Zastaw jako forma zabezpieczenia wierzytelności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4.
- SZARYK M., *Wpływ negocjacji rolnych Światowej Organizacji Handlu na reorientację Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- SZYMECKA A., *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- SZYMECKA A., *Wielofunkcyjne przedsiębiorstwo rolne w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- TOMKIEWICZ E., *Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (perspektywy na tle dotychczasowej ewolucji ustawodawstwa)*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.
- TRUSZKIEWICZ Z., *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.
- WAŚNIEWSKI R., *Agencja Nieruchomości Rolnych jako podmiot administrujący*, w: *Księga jubileuszowa prof. Bronisława Jastrzębskiego. Problemy współczesnego ustrojoznawstwa*, Olsztyn 2007.
- WAŚNIEWSKI R., *Legal construction of the agricultural company. Materiały VII Międzynarodowej Konferencji Naukowej Praw Człowieka „Człowiek pomiędzy prawem a ekonomią”*, Olsztyn 2007.
- WIERZBOWSKI B., *Podział nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.

III. Przegląd orzecznictwa

- BALCERAK S., opr. wyrok ETS z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04, Hiszpania przeciwko Radzie Unii Europejskiej (tzw. „cotton case”), „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- BALCERAK S., opr. wyrok ETS z dnia 23 października 2007r. w sprawie C-273/04, Rzeczpospolita Polska przeciwko Radzie Unii Europejskiej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- MAJEWSKI A., *Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Elblągu z dn. 10 maja 2006 r., I Ca 126/06 („zła wiara” w rozumieniu art. 6 ust 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece)*, „Gdańskie Studia Prawnicze - Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 1.

- MILANOWSKA D., *Glosa do wyroku NSA z 23 maja 2006 r., II OSK 84/05 (przekazanie gospodarstwa rolnego w związku z ubieganiem się o przyznanie renty strukturalnej)*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 8.
- PUŚLECKI D., *Glosa do orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 22 listopada 2006 r., III Aua 1100/06 (przesłanki uznania za domownika na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- ZIELINSKI A., *Glosa do uchwały Sądu najwyższego z 25 listopada 2005 r., III CZP 59/05 (przekazanie gospodarstwa rolnego na podstawie ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz o innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.

IV. Przegląd piśmiennictwa

- BUDZINOWSKI R., rec. *Studia z prawa żywnościowego*, red. M. Korzycka-Iwanow, Warszawa 2006, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- BUDZINOWSKI R., rec. A. Germanò, E. Rook Basile, *Diritto Agrario*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- LESKIEWICZ K., rec. A. di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- SZYMECKA A., rec. A. Luca Petreli, *Studio sull'impresa agricola*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- ZIELINSKI A., rec. S. Paszkowski, *Renty strukturalne w rolnictwie. Instytucjonalne uwarunkowania transformacji gospodarstw rolnych w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.

V. Varia

- BUDZINOWSKI R., *Odnowienie doktoratu Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1
- BUDZINOWSKI R., *Konferencja włoskich prawników-agrystów „Regulacja i promocja rynku żywności w Unii Europejskiej. Doświadczenia prawne wspólnotowe i krajowe”, Udine, 24-25 listopada 2006 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- JURCEWICZ A., *Prof. dr hab. Józef Paliwoda (1917-2007)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- JURCEWICZ A., TOMKIEWICZ E., *Prof. dr hab. Barbara Kozłowska*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- KROL M., *Sprawozdanie z Konferencji Naukowej „Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, Łódź 20-23.09.2006 r.*”, „Państwo i Prawo” 2007, nr 5.

LEŚKIEWICZ K., *Polsko-włoska konferencja „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne. Konfrontacja doświadczeń”, Poznań, 11-13 maja 2006 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.

ŁOBOS-KOTOWSKA D., STANKO M., *Sprawozdanie z XXIV Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego, Caserta (Neapol), 26-29 września 2007 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STANKO

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Wyrok ETS z 24 maja 2007 r. w sprawie C-45/05, *Maatschap Schonewille-Prins przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*

Prawo do płatności bezpośredniej powiązanej z produkcją
w kontekście celów ustawodawstwa wspólnotowego – skutki naruszenia obo-
wiązku sprawozdawczości

Zakres swobody legislacyjnej państw członkowskich
w ustanawianiu krajowego systemu sankcji.

1. Aby cele ustawodawstwa wspólnotowego w zakresie zaufania konsumentów do jakości produktu rolnego, ochrony zdrowia publicznego i stabilności rynku mogły zostać osiągnięte, system identyfikacji i rejestracji musi być zawsze absolutnie skuteczny i niezawodny. [...] Niedochowanie terminu zgłoszenia odpowiednich danych (o przewozie bydła do i z gospodarstwa) dyskwalifikuje daną sztukę do uzyskania premii za ubój, a tym samym powoduje wyłączenie prawa do premii za to zwierzę (pkt 41-43).

2. Gdy prawodawca wspólnotowy ustanawia przesłanki kwalifikacji do pomocy, wyłączenie spowodowane niespełnieniem jednej z tych przesłanek nie stanowi sankcji, lecz zwykłą konsekwencję nieprzestrzegania wymogów przewidzianych prawem. [...] Niedochowanie terminu (...) stanowi niespełnienie jednej z przesłanek kwalifikujących do uzyskania premii (pkt 47-48).

1. Wprowadzenie

Swoistość płatności bezpośredniej jako instytucji wspólnotowego prawa rolnego przejawia się między innymi w niezwykle złożonej konstrukcji wydatkowania środ-

ków publicznych w administracyjnym procesie realizacji tego instrumentu. Poszczególne etapy określania ram systemowych, kryteriów kwalifikowalności, zakresu zobowiązań producentów rolnych, obowiązków sprawozdawczości (*ex ante* oraz *ex post*) oraz rejestracji konkretnych zdarzeń i czynności podejmowanych w gospodarstwie rolnym służą swego rodzaju legitymizacji udzielonego wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej. Zasadność kierowania transferów pieniężnych do rolnictwa jest także funkcją realizacji ogólnych celów wynikających z interesu publicznego Wspólnoty, który w większości przypadków na gruncie polityki rolnej oznacza dążenie do zagwarantowania wysokiej jakości produktów rolnych, bezpieczeństwa żywności i zdrowia publicznego, ochrony środowiska oraz stabilizacji szeroko rozumianej sytuacji rynkowej.

Mówiąc obrazowo, elementy te stanowią nierozzerwalny spłot czynności, których zaistnienie w procesie realizacji instrumentu płatności bezpośredniej jest niezbędne dla końcowego wyniku reakcji łańcuchowej. Wadliwość jednego z ogniw czyni osiągnięcie docelowego stanu niemożliwym i to bez względu na poczynione nakłady i prawidłowość wykonania wcześniejszych czynności – w tym również w przypadku ewentualnej próby naprawy sytuacji. Wydaje się, że podobnie pojmował instytucję płatności bezpośredniej Trybunał Sprawiedliwości rozpatrując pytania prejudycjalne zadane przez holenderski sąd, przed którym toczyło się postępowanie w sprawie przedsiębiorstwa rolniczego (spółki Maatschap Schonewille-Prins) specjalizującego się w hodowli bydła i wnoskującego o przyznanie premii z tytułu uboju 365 sztuk. Problem w tym, że w odniesieniu do znacznej grupy bydła zgłoszenie daty dostawy do rejestru identyfikacji i rejestracji nastąpiło po terminie. Trzeba dodać, że zwierzęta były odpowiednio oznakowane i wcześniej zarejestrowane, zgodnie z obowiązującymi w prawie wspólnotowym wymogami.

2. Ramy prawne i okoliczności postępowania prejudycjalnego

Z uwagi na bardzo długi okres postępowania sądowego na szczeblu krajowym oraz blisko dwuletni czas oczekiwania na odpowiedź sądu wspólnotowego na zadane pytania prejudycjalne, wartość omawianego orzeczenia należy odpowiednio przełożyć na aktualnie obowiązujące ustawodawstwo wspólnotowe w zakresie tzw. specyficznych płatności bezpośrednich. Premia ubojowa w sektorze wołowiny mieści się w katalogu płatności związanych z produkcją i wyłączonych z reżimu płatności jednolitej. W przypadku tego typu płatności, państwa członkowskie mają możliwość ukierunkowania środków zgromadzonych w globalnej kopercie finansowej na instrumenty, których konstrukcja wywodzi się jeszcze sprzed reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. W odniesieniu do niektórych sektorów rynku rolnego państwa członkowskie nie wdrożyły systemu płatności jednolitej, co będzie przedmiotem dyskusji w ramach przeglądu *'health check'* polityki rolnej w 2008 r.

Stan faktyczny będący przedmiotem postępowania prejudycjalnego można odnieść do postanowień art. 138 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003. W świetle

tego przepisu, uzyskanie wsparcia w ramach wszystkich instrumentów wymienionych w rozdziale 12 tytułu IV rozporządzenia (np. premii wołowej, premii dla krów-mamek, premii ubojowej oraz dodatkowych premii) uzależnione jest od przestrzegania wymogów identyfikacji i rejestracji przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1760/2000. W istocie, pytanie zadane Trybunałowi wymaga udzielenia odpowiedzi na wątpliwość, czy każda nieprawidłowość w zakresie stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 skutkuje całkowitym wyłączeniem prawa do premii, a więc: czy wadliwość jednego z ogniw poddanych administracyjnej kontroli kwalifikowalności przesądza o braku możliwości udzielenia jakiegokolwiek wsparcia na rzecz producenta rolnego?

3. Opinia Rzecznika Generalnego

Rzecznik Generalny (Ph. Leger) uznał, że opóźnienie w zgłoszeniu dostawy była do skomputeryzowanej bazy danych nie prowadzi samo w sobie i w sposób automatyczny do wyłączenia prawa do premii ubojowej. Stwierdził też, sugerując kierunek przyszłej argumentacji Trybunału, że państwa członkowskie są upoważnione do obniżenia lub wyłączenia prawa do premii za ubój w drodze sankcji krajowych, które mają zagwarantować zgodność z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1760/2000, pod warunkiem jednak, że stosowane sankcje są zgodne z zasadą proporcjonalności.

Zasadniczym elementem wykładni, którą kierował się Rzecznik Generalny, jest podejście, zgodnie z którym najważniejszą kwestią do przesądzenia w orzeczeniu jest fakt skutecznego i prawidłowego oznakowania i zarejestrowania była w różnych komponentach systemu identyfikacji i rejestracji była w momencie, gdy właściwy organ administracji publicznej podejmuje decyzję o zasadności przyznania premii ubojowej.

4. Rozstrzygnięcie Trybunału

Wydając wyrok Trybunał całkowicie nie zgodził się z sugestiami Rzecznika Generalnego, co rzadko się zdarza w praktyce sądów wspólnotowych. W ocenie ETS, kluczowym czynnikiem determinującym sposób prawidłowej interpretacji celu zamierzonego przez ustawodawcę wspólnotowego jest czas umożliwiający organom administracji bezzwłoczne podjęcie działań niezbędnych w celu uniknięcia wszelkiego ryzyka dla zdrowia publicznego. Należy bowiem mieć świadomość, że specyficzne uregulowania dotyczące raportowania stanu inwentarza żywego w sektorze wołowiny (wraz z podejmowanymi w gospodarstwie czynnościami w zakresie transportu np. do ubojni) wynikają z doświadczeń ze zwalczania chorób epizootycznych (zwłaszcza BSE). Na tych przesłankach Trybunał oparł dwie główne tezy wydanego wyroku.

Po pierwsze – w opinii ETS niedochowanie terminu sprawozdawczości stanowi o niedopełnieniu kryteriów kwalifikowalności, co jest w prostej linii równoznaczne z brakiem możliwości wypłaty środków wspólnotowych, m.in. w kontekście zasady ochrony interesów finansowych Wspólnoty.

Po drugie – obowiązujące akty prawne w precyzyjny sposób przewidują sankcje polegające na obniżeniu całkowitej kwoty lub wyłączeniu prawa do pomocy wspólnotowej w przypadku różnego rodzaju nieprawidłowości. Państwa członkowskie mogą stosować właściwe sankcje krajowe przeciwko producentom lub innym podmiotom uczestniczącym w procedurze przyznawania pomocy jedynie wówczas, gdy *acquis* nie przewiduje odpowiednich obniżzeń i wyłączeń. W ten sposób Trybunał oddalił zarzut strony pozycjącej, która brak możliwości zmniejszenia kwoty pomocy na wypadek zwłoki w sprawozdawczości uznała za wadę prawną rozporządzenia, nie dostrzegając przy tym wyczerpującej natury systemu sankcji ustalonego na poziomie Wspólnoty dla takiego właśnie zdarzenia.

5. Komentarz i uwagi końcowe

Znaczenie przedmiotowego orzeczenia oceniać należy przez pryzmat interwencji państw członkowskich na poziomie Rady Ministrów Unii Europejskiej ds. Rolnictwa i Rybołówstwa na posiedzeniu z 17-19 grudnia 2007 r. Rządy Szwecji, Austrii, Finlandii, Francji, Holandii i Francji wyraziły głębokie zaniepokojenie stanowiskiem Trybunału wyrażonym w wyroku w sprawie C-45/05. Dotychczas stosowana praktyka w postępowaniu administracyjnym pozwalała bowiem ocenić kwalifikowalność producentów rolnych do płatności specyficznej poprzez analizę dostępności notyfikacji w dniu złożenia wniosku o premię. Interpretacja Trybunału prowadzi natomiast do wniosku, zgodnie z którym *de facto* kwalifikowalność do premii ubojowej powstaje w momencie, w którym nie jest pewne, czy producent rolny będzie wnioskował o przyznanie wsparcia finansowego z tytułu uboju zwierzęcia.

Wydaje się zatem, że Trybunał dokonał znaczącego rozszerzenia *effet utile* rozporządzenia Rady (WE) nr 1254/1999 (a w odniesieniu do obecnego stanu prawnego: rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003), z którego wynika bezwzględny obowiązek realizacji celu zagwarantowania zdrowia publicznego w sposób absolutny i rzeczywisty.

Warto zauważyć, że uproszczenie rolnego *acquis* w obszarze płatności bezpośrednich, mające na celu zaniechanie stosowania płatności powiązanych z produkcją lub zachęcenie do udziału w systemie ograniczania produkcji i przyjęcie zregionalizowanego podejścia do określenia tytułu i wysokości uprawnień do płatności, niekoniecznie uchroni państwa członkowskie przed stosowaniem interpretacji Trybunału wyrażonej w wyroku C-45/05. Przesunięciu sektorowej części koperty finansowej do reżimu płatności jednolitej może bowiem towarzyszyć uzupełnienie horyzontalnych wymogów współzależności stosowanych w tym systemie o przepis analogiczny do postanowień art. 138 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

Niewykluczone, że właśnie taki scenariusz najbardziej niepokoi największych producentów wołowiny w Unii Europejskiej.

SEBASTIAN BALCERAK

Z ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06¹

Naruszenie pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 208, poz. 2128 ze zm.) przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej nie powoduje jej nieważności.

Głosowana uchwała SN jest kolejnym orzeczeniem, w którym podjęta została problematyka skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa.

Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie zawiera przepisów, które regulowałyby problematykę skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa, jak również nie zawiera rozwiązań, które w sposób pośredni wskazywałyby, według jakich zasad należy te skutki oceniać. Również w dotychczasowym orzecznictwie SN problematyka skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r. nie była przedmiotem bezpośrednich rozważań.

Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale w sposób jednoznaczny rozstrzygnął, że naruszenie pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa² (dalej zwana: u.g.n.r.S.P.) nie powoduje nieważności umowy sprzedaży.

W dotychczasowym orzecznictwie SN w przedmiocie skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w innych aktach prawnych³ prezentowane były dwa różne stanowiska. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem przyjmowano nieważność zbycia nieruchomości w przypadku naruszenia pierwszeństwa nabycia przewidzianego dla określonych podmiotów, zgodnie zaś z drugim – naruszenie pierwszeństwa powodowało jedynie konsekwencje natury odszkodowawczej. O ile sama treść głosowanej uchwały wpisuje się w jeden z dotychczasowych nurtów orzecznictwa Sądu Najwyższego w przedmiocie skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa, o tyle nie może umknąć uwadze, że po raz pierwszy rozważane są skutki naruszenia pierwszeń-

¹ OSNC 2007, nr 10, poz. 149.

² Tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700.

³ Takich jak ustawa z 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, dalej zwana: u.g.n. (tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 ze zm.), czy w ustawie z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn.: Dz. U. Nr 127, poz. 1066 ze zm.).

stwa uregulowanego w art. 29 ust.1 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Rozważania zawarte w uzasadnieniu uchwały wymagają szczególnej uwagi, albowiem w tym przypadku SN nie mógł ograniczyć się do powtórzenia argumentacji stosowanej w uzasadnieniach wcześniejszych orzeczeń, które zapadły na tle innego stanu prawnego. Konieczne stało się wskazanie nowych argumentów.

SN w uzasadnieniu uchwały potwierdza, że instytucja pierwszeństwa, określana niekiedy jako „prawo pierwszeństwa”, była szeroko analizowana w orzecznictwie i literaturze. Nie ma również wątpliwości co do tego, że uregulowana została przepisami *iuris cogentis*, znajdującymi się w różnych aktach prawnych. Stąd też niejednokrotnie akcentuje się niejednolity prawnie charakter instytucji pierwszeństwa, w tym również w zakresie ustalania skutków prawnych w przypadku jego naruszenia. Na ten niejednolity charakter wskazywali nie tylko przedstawiciele doktryny, ale również Sąd Najwyższy w swych niektórych orzeczeniach⁴.

W uzasadnieniu rozważanej uchwały SN weryfikuje powyższe stanowisko i formułuje pogląd, że mimo tego niejednolitego charakteru w zakresie ustalania skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa istnieje *de lege lata* możliwość i potrzeba poszukiwania wspólnych elementów konstrukcyjnych instytucji pierwszeństwa – i to mimo zróżnicowanych podstaw jej regulacji. Zdaniem SN, sprzyja temu najbardziej – jak dotychczas – rozwinięta jurydycznie regulacja prawna instytucji pierwszeństwa przewidziana w art. 34-36 u.g.n. W tej właśnie regulacji Sąd Najwyższy dopatruje się modelowego ujęcia instytucji pierwszeństwa w systemie prawa polskiego, mogącego stanowić zasadniczy punkt odniesienia dla innych szczegółowych postaci tego pierwszeństwa, występujących w innych aktach prawnych, w tym art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P.

Z kolei ten ogólny modelowy charakter instytucji pierwszeństwa skłania SN do wniosku, że skoro w art. 29 ust. 1 pkt 3 wspomnianej ustawy nie przewidziano wprost ani pośrednio odpowiedniej sankcji prawnej w razie naruszenia przywileju pierwszeństwa, to sankcją tą powinno być powstanie obowiązku naprawienia szkody zgodnie z przyjętym przez ustawodawcę rozwiązaniem modelowym (tj. art. 36 u.g.n.). Na takie założenie – zdaniem SN – pozwala na pewno stan stabilizacji w zakresie kształtowania się elementów konstrukcyjnych instytucji pierwszeństwa i jej funkcji prawnogospodarczych.

⁴ Szerzej na temat pierwszeństwa zob. K. Świdorski, *Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości*, „Rejent” 2000, nr 11; W. Nalaskowski, *Sankcja za naruszenie przepisów regulujących pierwszeństwo w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 5; E. Gniewek, *O skutkach naruszenia zasad pierwszeństwa nabycia nieruchomości skarbowych i samorządowych – krótka polemika*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 10; B. Burian, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Zakamycze, Kraków 2004; R. Trzaskowski, *Skutki naruszenia pierwszeństwa w braku wyraźnej regulacji ustawowej*, „Palestra” 2007, nr 7; E. Kremer, *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, 2007.

Z przyjętego poglądu o modelowym charakterze instytucji pierwszeństwa uregulowanej w art. 34-36 u.g.n. wywodzi SN wniosek, że skutki prawne naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. oceniać należy poprzez zastosowanie art. 36 u.g.n. Tym samym motywy uzasadnienia ograniczają się do przyjętego założenia o modelowym charakterze instytucji pierwszeństwa w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Natomiast SN nie wskazał, w oparciu o jakie zasady wykładni prawa, czy też w oparciu o jakie reguły wnioskowania⁵ sformułowany został pogląd o modelowym charakterze instytucji pierwszeństwa uregulowanej w art. 34-36 u.g.n., instytucji, która ma stanowić zasadniczy punkt odniesienia innych regulacji pierwszeństwa, uregulowanych w innych ustawach. Sąd Najwyższy stwierdził jedynie, że instytucja pierwszeństwa przewidziana w art. 34-36 u.g.n. to najbardziej – jak dotychczas – rozwinięta jurydycznie regulacja prawna tej instytucji.

Ten argument na tle obowiązującego stanu prawnego dotyczącego pierwszeństwa nabycia nieruchomości jest co najmniej dyskusyjny. Przede wszystkim, porównując regulację prawną instytucji pierwszeństwa zawartą w ustawie o gospodarce nieruchomościami i w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nasuwa się wniosek, że obie regulacje charakteryzują się podobnym zakresem przedmiotowym. Mimo istniejących podobieństw, wiele zagadnień zostało w różny sposób uregulowanych w obu ustawach. Ta różnica nie sprowadza się tylko do skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa. Można tu wskazać różnie określony krąg podmiotów uprawnionych do pierwszeństwa, odmiennie uregulowane pierwszeństwa przysługujące najemcom lokali, czy też istniejący zakaz zbycia nieruchomości osobom uprawnionym z tytułu pierwszeństwa, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego i brak takiego zakazu w przypadku zbycia nieruchomości Zasobu. Poza tym w u.g.n. pierwszeństwo ma zarówno charakter ustawowy, jak i uznaniowy, podczas gdy w u.g.n.r.S.P. pierwszeństwo ma wyłącznie charakter ustawowy.

Dlatego też przyjęte przez SN założenie, że regulacja zawarta w art. 34-36 u.g.n. zawiera najbardziej rozwiniętą jurydycznie regulację prawną instytucji pierwszeństwa, nie znajduje potwierdzenia w obowiązującym stanie prawnym, natomiast niewątpliwie jest to słuszny postulat *de lege ferenda*, aby ewentualnie taki charakter nadać tej regulacji.

W konkluzji tej części uzasadnienia SN wskazuje, że w niektórych wcześniejszych orzeczeniach w przepisie art. 36 u.g.n. trafnie upatrywano wyraźną wolę ustawodawcy zmierzającą do niewiązania z naruszeniem pierwszeństwa sankcji nieważności czynności prawnej. Natomiast nadając tej regulacji instytucji pierwszeństwa

⁵ Szerzej na temat: wnioskowania *per analogiam* – J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Zakamycze, Kraków 2003, s.373 i n.; reguły wnioskowania zwanych regułami inferencyjnymi – S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawnoustwowa*, Poznań 2003, s. 89 i 90.

charakter modelowy, SN stwierdza, że skoro w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie przewidziano wprost ani pośrednio odpowiedniej sankcji prawnej w razie naruszenia pierwszeństwa, to sankcją tą powinno być powstanie obowiązku naprawienia szkody zgodnie z przyjętym rozwiązaniem modelowym (art. 36 u.g.n.).

W końcowej części uzasadnienia głosowanej uchwały SN rozważa jeszcze inne zagadnienie, jakim jest kwestia wzajemnej relacji materii uregulowanej w przepisie art. 29 ust. 1 pkt 3 ust. 1c oraz ust. 1d u.g.n.r.S.P. i treści przepisu art. 58 § 1 k.c., który formułuje skutki sprzeczności z ustawą treści czynności prawnej. Mianowicie, jeżeli przywilej pierwszeństwa sprowadza się w istocie do prawnego zakazu dysponowania rzeczą w sposób naruszający ten przywilej, to – zdaniem SN – pojawia się kwestia dogmatycznego uzasadnienia przewidzianej w tym przepisie sankcji nieważności w odniesieniu do czynności prawnej dokonanej przez podmiot zobowiązany do honorowania pierwszeństwa.

Zdaniem Sądu Najwyższego, przepisy art. 29 ust. 1 pkt 3, ust. 1c oraz ust. 1d u.g.n.S.P. nie odnoszą się w ogóle do treści czynności prawnej i regulują materię znajdującą się wyraźnie poza tą treścią, tym samym odpada możliwość wiązania sankcji nieważności ze stanem naruszenia przywileju pierwszeństwa. Nadto SN podkreśla, że w literaturze i judykaturze wyrażane jest przekonanie, że umowa zawarta z naruszeniem ustawowo określonej procedury jest nieważna, mimo iż nie istnieje w tej sytuacji sprzeczność treści lub celu umowy z ustawą. Sąd stoi jednak na stanowisku, że przepisy art. 29 ust. 1 pkt 3, ust. 1c oraz ust. 1d u.g.n.r.S.P. nie tworzą elementów procedury mającej poprzedzać umowę z osobą uprzywilejowaną lub osobą trzecią. Dla powstania pierwszeństwa nie jest bowiem niezbędne przeprowadzenie sformalizowanej w ustawie procedury wstępnej. Wspomniane przepisy nakładają pewne obowiązki, które mają na celu ustalenie, czy podmiot uprzywilejowany zamierza skorzystać z przysługującego mu pierwszeństwa nabycia nieruchomości. SN stwierdza, że naruszenie zasad takiego ustalania nie oznacza zatem naruszenia ustawowo określonej procedury zawierania umowy, prowadzącej w rezultacie do powstania skutków określonych w art. 58 k.c.

W konkluzji SN uznał więc, że naruszenie pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej nie powoduje jej nieważności, albowiem przepis art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. nie odnosi się do treści czynności prawnej, jak również przepis ten nie reguluje określonej procedury, która miałaby poprzedzać zawarcie umowy. Z przedstawionego stanowiska SN można wysnuć wniosek, że podstawą prawną wykluczenia sankcji nieważności umowy sprzedaży nieruchomości w przypadku naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. jest fakt, iż przepis ten nie dotyczy treści czynności prawnej, a zgodnie z art. 58 § 1 k.c. tylko czynność prawna sprzeczna z ustawą lub mającą na celu obejście ustawy jest nieważna.

Można zatem dostrzec, że podnoszone przez SN argumenty zawarte w uzasadnieniu głosowanej uchwały wywodzą się z dwóch różnych, wzajemnie się wykluczających założeń co do instytucji pierwszeństwa uregulowanej w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. i prowadzą tym samym do sprzecznych wniosków.

W pierwszej części uzasadnienia uchwały SN podziela pogląd, wyrażany już w niektórych orzeczeniach, że regulacja prawna zawarta w art. 36 u.g.n. jest wyrazem wyraźnej woli ustawodawcy zmierzającej do niewiązania z naruszeniem pierwszeństwa sankcji nieważności. Taki pogląd prezentowany był również w doktrynie. Dla przykładu, zdaniem E. Gniewka, normą art. 36 u.g.n. ustawodawca wykluczył sankcję nieważności czynności obrotu dokonywanych z naruszeniem zasad pierwszeństwa, zastrzegając w to miejsce „odpowiedzialność na zasadach ogólnych” pojmowaną jako deliktowa odpowiedzialność odszkodowawcza⁶. Jednym słowem – to z treści regulacji prawnej zawartej w art. 36 u.g.n. wynika, że naruszenie pierwszeństwa uregulowanego w tej ustawie nie powoduje nieważności czynności prawnej. Stąd tak istotna rola została przypisana art. 36 u.g.n., będąc wyrazem upatrywania właśnie w nim podstawy prawnej dla wyłączenia skutków nieważności czynności prawnej w przypadku naruszenia przepisów o pierwszeństwie. Z uwagi na to, że w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa brakuje analogicznego przepisu, SN poszukiwał rozwiązania, które pozwoliłoby w przypadku naruszenia pierwszeństwa określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. zastosować art. 36 u.g.n. Temu miało właśnie służyć przyjęcie, że regulacja zawarta w art. 34-36 u.g.n. stanowi modelowe ujęcie instytucji pierwszeństwa, a tym samym sankcja określona w art. 36 u.g.n. winna być również stosowana do naruszenia pierwszeństwa określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P.

Ten wątek uzasadnienia wskazuje, że SN dla wyłączenia skutku nieważności czynności prawnej w przypadku naruszenia pierwszeństwa określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. uznaje za niezbędne wskazanie konkretnego przepisu szczególniego, który ten skutek wyłącza.

Natomiast w drugiej części uzasadnienia przedmiotowej uchwały Sąd Najwyższy wyraża pogląd, że przepisy art. 29 ust. 1 pkt 3 ust. 1c oraz ust. 1 d u.g.n.r.S.P. nie odnoszą się w ogóle do treści czynności prawnej, a więc odpada możliwość wiązania sankcji naruszenia pierwszeństwa z przepisem art. 58 § 1 k.c. Przyjmując powyższy argument, należałoby zatem stwierdzić, że naruszenie pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3, ust. 1c oraz ust. 1 d u.g.n.r.S.P. w ogóle nie może być rozpatrywane w kontekście nieważności czynności prawnej, albowiem przepisy regulujące pierwszeństwo nie dotyczą treści czynności prawnej.

Pojawia się zatem zasadnicze pytanie, jakie jest ostateczne stanowisko SN w przedmiotowej sprawie: czy przyjęcie, że naruszenie pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej nie

⁶ E. Gniewek, op. cit., s. 105.

powoduje jej nieważności, jest skutkiem obowiązywania przepisu szczególnego, jakim jest art. 36 u.g.n., który wyłącza sankcję nieważności (dla możliwości zastosowania którego Sąd Najwyższy powołał się na modelową instytucję pierwszeństwa), czy też jest skutkiem przyjęcia, że regulacja przewidziana w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. nie dotyczy treści czynności prawnej i dlatego nie można stosować sankcji nieważności czynności prawnej określonej w art. 58 § 1 k.c.? Odwoływanie się do obu rodzajów argumentacji prowadzi w efekcie do sprzecznych wniosków. Zasadność stanowiska SN wyrażonego w tezie może być przedmiotem oceny tylko poprzez analizę argumentów zawartych w uzasadnieniu uchwały, tymczasem treść uzasadnienia wskazuje, że SN nie ma jednoznacznej koncepcji co do motywów podjętego rozstrzygnięcia. Wyrazem braku tej koncepcji są argumenty zawarte w uzasadnieniu uchwały, które nie uzupełniają się, lecz wykluczają z uwagi na to, że wywodzą się z dwóch odmiennych założeń przyjętych przez SN. Brakuje więc spójnej i przekonującej argumentacji dla podjętej uchwały. Tym samym kwestia sposobu uzasadnienia stanowiska wyrażonego w przedmiotowej uchwale wymaga jeszcze dalszych przemyśleń.

ELŻBIETA KREMER

TEZY ORZECZEŃ W SPRAWACH ROLNYCH

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych

Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi

W postępowaniu o wpis prawa własności na rzecz nabywcy dopuszczalne jest ustalenie, że współwłaścicielem nieruchomości był także wymieniony w umowie jako sprzedający małżonek wpisanego właściciela, jeżeli figurujący w dziale II księgi wieczystej wpis dotyczy prawa do gospodarstwa rolnego nabytego w drodze przekazania następcy, a do wniosku o wpis został dołączony odpis aktu małżeństwa oraz oświadczenie obojga małżonków sporządzone w formie aktu notarialnego o pozostawaniu przez nich w chwili nabycia we wspólności ustawowej (art. 31 ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece – tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 124, poz. 1361 ze zm.).

Postanowienie SN z 22 lutego 2007 r., III CSK 44/06,
„Biuletyn Sądu Najwyższego” 2007, nr 6/14

Sprawa o zwrot nieruchomości przejętej w trybie art. 34 ust. 1 dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 ze zm.) należy do kategorii spraw, do których rozpoznania właściwy jest sąd powszechny.

Postanowienie NSA z 10 maja 2006 r., I OSK 497/06,
NSAiWSA 2007, z. 2

Nie można mówić o następstwie prawnym w rozumieniu prawa wodnego w sytuacji, gdy w związku z likwidacją podmiot będący członkiem spółki wodnej nie przniósł żadnego tytułu prawnego do działek rolnych, których posiadanie uzasadniało jego członkostwo w tej spółce. Likwidacja państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej w trybie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jedn.: Dz. U. Nr 57, poz. 299 z późn. zm.) była równoznaczna, z braku takiego następstwa prawnego, z wygaśnięciem członkostwa w danej spółce wodnej w ogóle. Przekazanie zatem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa działek rolnych, które uzasadniały to członkostwo, nie pociągało za sobą jego kontynuacji z udziałem Agencji, a po rozdysponowaniu działek przez Agencję w sposób określony w rozdziale 5 cytowanej ustawy – z udziałem podmiotu, na rzecz którego to nastąpiło.

Wyrok SA we Wrocławiu z 7 września 2007 r., I ACA 709/07,
OSAW 2008, nr 1, poz. 69

Przewidziane w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 208, poz. 2128 ze zm.) pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje byłemu właścicielowi (jego spadkobiercom) zbywanej nieruchomości, który utracił własność na podstawie przepisów dekretu z 8 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945, Nr 3, poz. 13 ze zm.), także wówczas, gdy Skarb Państwa ponownie przejął własność tej nieruchomości przed dniem 1 stycznia 1992 r. od kolejnego właściciela, który uzyskał akt nadania własności ziemi.

Wyrok SN z 13 grudnia 2006 r., II CSK 302/06,
OSNC 2007, z. 1

Naruszenie pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 208, poz. 2128 ze zm.) przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej nie powoduje jej nieważności.

Uchwała SN z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06,
OSNC 2007, z. 10

W sprawie o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli sprzedaży nieruchomości rolnej z zaliczeniem na poczet ceny wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, wytoczonej przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych przez osobę ubiegającą się o nabycie nieruchomości rolnej, która wygrała przetarg w czasie obowiązywania art. 212 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 46, poz. 543 ze zm.) w brzmieniu nadanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r., K 33/02 (Dz. U. 2003, Nr 1, poz. 15), nie mają zastosowania ograniczenia zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, przewidziane w ustawie z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418). Suma podlegająca zaliczeniu na poczet ceny nie może jednak obejmować kwot, w których granicach prawo do rekompensaty zostało wykonane do chwili zamknięcia rozprawy.

Uchwała SN z 20 kwietnia 2006 r., III CZP 25/06,
OSNC 2007, z. 2

Zawarcie umowy dzierżawy nieruchomości rolnej, stanowiącej współwłasność na okres 10 lat i skutkującej wyłączeniem władania przeważającą częścią gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego przez osoby uprawnione, na długi okres stanowi czynność przekraczającą zwykły zarząd. Oznacza to, że do dokonania tej czynności była konieczna zgoda wszystkich współwłaścicieli. Zgoda taka nie stanowi zgody osoby trzeciej w rozumieniu art. 63 k.c., przybiera ona postać oświadczenia woli o rozporządzeniu a jej brak skutkuje bezwzględną nieważnością takiej czynności.

Wyrok SA w Poznaniu z 21 grudnia 2005 r., I ACA 663/05,
OSAP 2007, nr 9

Działalność gospodarcza / działalność rolnicza

Prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzielonych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Uchwała NSA z 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07,
ONSAiWSA 2007, z. 3

Przewidziane w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.) kryterium obszarowe dotyczące właściciela należy odnieść także do wielkości udziału współwłaściciela nieruchomości rolnej. Statusu bezrobotnego nie może uzyskać ten współwłaściciel, którego udział we współwłasności nieruchomości rolnej odpowiadać będzie części nieruchomości o powierzchni co najmniej 2 hektarów przeliczeniowych.

Wyrok NSA z 6 grudnia 2006 r., I OSK 692/06,
ONSAiWSA 2007, z. 4

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich

Skoro prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej jako przesłanka niepowodująca zawieszenia wypłaty renty strukturalnej zostało wprowadzone do § 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.) z dniem 11 listopada 2005 r., to wobec braku przepisów przejściowych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 5 października 2005 r. (Dz. U. Nr 211, poz. 1759), zmieniającym powołane rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r., nie może odnosić się do zdarzeń, które nastąpiły przed dniem 11 listopada 2005 r., ani mieć wpływu na decyzje ostateczne o zawieszeniu wypłaty renty wydane przed tym dniem.

Wyrok NSA z 6 czerwca 2006 r., II GSK 76/06,
ONSAiWSA 2007, z. 5

Odrzucenie wniosku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.) następuje w formie decyzji administracji wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 tej ustawy.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 22 lutego 2007 r., II PS 3/06,
ONSAiWSA 2007, z. 3

Opodatkowanie rolnictwa

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają wszystkie grunty, chyba że są opodatkowane podatkiem rolnym lub leśnym.

Wyrok WSA w Opolu z 14 lutego 2007 r., I SA/Op 322/06,
„Wspólnota” 2007, nr 42

Ubezpieczenia społeczne rolników

Rolnik, który był także zatrudniony jako pracownik, może wybrać, czy chce otrzymywać emeryturę z ZUS czy z KRUS. Nie wolno mu jednak zmienić później decyzji.

Wyrok SN z 8 maja 2007 r., II UK 164/06,
„Rejent” 2007, nr 5

Przepisy art. 118 ust. 2 i 2a ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 ze zm.) mają zastosowanie, gdy rolnik – przekazując nieruchomości wchodzące w skład gospodarstwa rolnego na własność Państwa na podstawie ustawy z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz. U. Nr 3, poz. 15) – zatrzymał na własność budynki wchodzące w skład przekazanych nieruchomości, a jego dzieciom po śmierci rolnika przysługiwało uprawnienie do bezpłatnego użytkowania tych budynków.

Wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 23 lipca 2007 r., I OPS1/07,
ONSAiWSA 2007, z. 6

Rozwiązanie umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego – na podstawie art. 89 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 ze zm.) – nie powoduje wygaśnięcia hipoteki przymusowej.

Wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2006 r., IV CSK 175/06,
OSNC 2007, z. 3

Ochrona środowiska w działalności rolniczej

Obowiązek uiszczenia opłat rocznych w wysokości ustalonej ostateczną decyzją, wydaną na podstawie art. 13 ust. 1-3 oraz art. 4 pkt 7 ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79 ze zm.), trwa przez okres podany w art. 4 pkt 7 tej ustawy, także po wejściu w życie ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.), chyba że decyzja utraciła ważność lub opłata roczna uległa umorzeniu z mocy prawa (art. 35 ust. 3 i 4 powołanej ustawy z 3 lutego 1995 r.).

Wyrok WSA w Opolu z 21 listopada 2006 r., II SA/Op 418/06,
ONSAiWSA 2007, z. 6.

Varia

Decyzja wojewody stwierdzająca nabycie na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. Nr 251, poz. 2507 ze zm.) przez jednostkę doradztwa rolniczego – państwową jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną – w części ułamkowej, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości pozostającej w trwałym współzarządzie, nie stanowi podstawy wpisu w księdze wieczystej użytkowania wieczystego, jeżeli nieruchomość stanowi przedmiot współwłasności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Uchwała SN z 18 października 2007 r., III CZP 82/07,
„Biuletyn Sądu Najwyższego” 2007, nr 10

opr. DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Przegląd Wspólnej Polityki Rolnej

Ewolucyjny charakter wspólnotowego prawa rolnego, wynikający z nieustannego dostosowywania zakresu instrumentarium wsparcia do zmiennego otoczenia rynkowego, jest jednym z głównych przejawów ciągłości procesu reformowania polityki rolnej Unii Europejskiej. Czynnikiem pośrednio wpływającymi na trwałość ogólnych ram prawnych WPR są decyzje polityczne, dotyczące wymiaru finansowania poszczególnych obszarów aktywności Wspólnoty w siedmioletniej perspektywie czasowej, jak również porozumienia systemowe osiągnięte na poziomie Rady ds. Rolnictwa, określające konstrukcję głównych schematów pomocowych realizowanych w rolnictwie i na obszarach wiejskich na przestrzeni najbliższych kilku lat gospodarczych. W 2008 r. Unia Europejska po raz kolejny staje przed wyzwaniem przeprowadzenia systemowej rewizji mechanizmów rolnego obszaru *acquis* – tym razem dotyczyć ona będzie instrumentarium prawnego płatności jednolitej, środków interwencyjnych oraz możliwości realizacji nowych celów: zarządzania sytuacjami kryzysowymi w rolnictwie, rozwoju rynku bioenergii, zapobiegania zmianom klimatycznym i utrzymania bioróżnorodności¹.

¹ Otwarcie formalnego etapu konsultacji nad założeniami do przeglądu polityki rolnej nastąpiło 20 listopada 2007 r. wraz z publikacją pozalegisłacyjnego Komunikatu w sprawie przygotowania do oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej [COM(2007) 722 końcowy]. Półroczny okres kierunkowej debaty politycznej zakończy 20 maja 2008 r. publikacja projektów legislacyjnych przez Komisję Europejską. Korzystając ze swoich uprawnień, Rada wpływa jednak na podstawowe elementy projektu legislacyjnego Komisji poprzez przyjęcie jednogólnych konkluzji poprzedzonych pracami Grupy Roboczej ds. Horyzontalnych Kwestii Rolnych. Konkluzje przyjęto na marcowym posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa 18 marca 2008 r. (dok. 7150/08 ADD 1). Warto także wspomnieć o niewiążącym sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego Posła Sprawozdawcy L. Goepela (dok. A6-0047/2008 przyjęty przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi PE 28 lutego 2008 r.) oraz o pracach grupy roboczej ds. oceny stanu wspólnej polityki rolnej Komitetu Regionów. Z kolei wkład ekspercki przedstawicieli państw członkowskich przybrał 4 marca 2008 r. formułę dyskusji w ramach posiedzenia Grupy eksperckiej ds. uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej.

Co do zasady, trwające obecnie przygotowania do przeglądu polityki rolnej Unii Europejskiej („*health check*”) są skutkiem decyzji politycznych podjętych na etapie reformy WPR z czerwca 2003 r. Ustanowiony wtedy system wsparcia bezpośredniego w ramach pierwszego filaru zezwolił państwom członkowskim na wdrożenie płatności jednolitej w kilku wariantach modelowych: historycznym (pełnym lub częściowym), regionalnym lub hybrydowym (statycznym lub dynamicznym) wraz z siatką odrębnie funkcjonujących sektorowych schematów pomocowych². Problem w tym, że państwa członkowskie nie mogły następnie zmienić swoich decyzji kierunkowych i ponownie rozdzielić uprawnień do płatności na zasadach właściwych innemu systemowi niż pierwotnie wybrany model. Wskutek tego z każdym rokiem obowiązywania reżimu płatności jednolitej pogłębiały się różnice w warunkach udzielanego wsparcia pomiędzy państwami członkowskimi, a nawet niektórymi regionami. W różnym bowiem stopniu wartość uprawnień, którymi dysponują rolnicy odzwierciedla historyczny poziom produkcji w gospodarstwie oraz związany z tym wymiar uzyskanego z budżetu wspólnotowego wsparcia.

Z kolei wielość tytułów prawnych, gwarantujących dostęp do instytucji uprawnień³ w powiązaniu z przepisami regulującymi ich posiadanie, wykorzystanie lub obrót, doprowadziły do sytuacji, w której znaczna część środków finansowych na poziomie kopert krajowych nie jest wykorzystywana, a możliwości przeznaczenia ewentualnych oszczędności na inne cele są ograniczone. Okazuje się zatem, że nowelizacja rozwiązań systemowych funkcjonujących w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003⁴ dla wielu państw członkowskich UE-15 jest wręcz konieczna.

W odniesieniu do mechanizmów rynkowych, skonsolidowanych niedawno w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007⁵, intencją ustawodawcy wspólnotowego jest przede wszystkim kontynuowanie dotychczasowych założeń odnośnie do minimalizacji roli instrumentów interwencyjnych w zarządzaniu jednolitym rynkiem produktów rolnych (prawdopodobnie według modelu zastosowanego na rynku zbóż dla skupu interwencyjnego kukurydzy). Z prawnego punktu widzenia interesujące jest to, że dokonany wcześniej etap uproszczenia technicznego podstaw prawnych funkcjonowania wspólnej organizacji rynku rolnego i zestawienie większości instrumentów prawnych w jeden spójny katalog umożliwiają podjęcie dyskusji na temat zagadnień

² Na zasadzie odstępstwa, w przypadku nowych państw członkowskich reżim płatności jednolitej, wraz z siatką sektorowych mechanizmów pomocowych uregulowanych w Tytule IV rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, w okresie przejściowym można „zastąpić” uproszczonym systemem jednolitej płatności obszarowej. Z opcji tej skorzystały wszystkie nowe państwa członkowskie z wyjątkiem Słowenii i Malty.

³ Dystrybucja uprawnień następuje: z tytułu początkowej alokacji w pierwszym roku wdrażania systemu płatności jednolitej, w wyniku alokacji z rezerwy krajowej, z tytułu odlogowania oraz ze względu na tzw. specyficzne uprawnienia producentów zwierząt nie dysponujących gruntami rolnymi.

⁴ Dz. Urz. UE, L 270, z 21 października 2003 r., s. 1.

⁵ Dz. Urz. UE, L 299, z 16 listopada 2007 r., s. 1-149.

horyzontalnych. Usprawnia to także znacząco proces decyzyjny w instytucjach UE i ułatwia zrozumienie reformy.

Kluczową kwestią w dyskusji nad przeglądem polityki rolnej bez wątpienia będzie problematyka kwotowania na rynku mleka w związku ze zbliżającym się terminem uchylecia reżimu krajowych ilości referencyjnych z końcem roku kwotowego 2014/15. Rozważana jest bowiem koncepcja opracowania instrumentarium osłonowego przygotowującego gospodarstwa mleczne do funkcjonowania w zliberalizowanym otoczeniu rynkowym i regulacyjnym. Najczęściej przywoływanym rozwiązaniem jest stopniowe zwiększanie krajowych i przez to indywidualnych ilości referencyjnych, co zmniejszałoby restrykcyjny wymiar instrumentu kwotowania i tym samym przygotowałoby producentów rolnych do prowadzenia działalności rolniczej w sytuacji uchylecia kwot mlecznych.

Ramy niniejszej informacji nie pozwalają na bliższe zaprezentowanie wszystkich planowanych w ramach przeglądu zmian w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty, warto jednak zasygnalizować główne problemy natury prawnej. Niewątpliwie – oprócz konsekwencji politycznych – propozycja Komisji w zakresie ograniczania dostępu do płatności bezpośrednich daje podstawy do głębszych rozważań w literaturze. W praktyce dyskusja nad tzw. dolnym i górnym pułapem⁶ oznacza konieczność odmiennego traktowania producentów rolnych w zależności od stopnia spełnienia obiektywnie przyjętych kryteriów. Należy przy tym zauważyć, że ograniczając grono beneficjentów płatności bezpośrednich ustawodawca wspólnotowy kierowałby się więcej niż jednym celem realizującym interes publiczny.

W przypadku oddolnego limitowania płatności, główną przesłanką wykluczenia grupy beneficjentów byłoby dążenie do redukcji obciążeń i kosztów administracyjnych przewyższających korzyści z przekazania niewielkich, marginalnych wręcz środków pieniężnych do gospodarstw rolnych. Z pewnością w dyskusji nad dolnym pułapem dostępu do płatności chodzi również o racjonalność wydatkowania środków publicznych z budżetu Unii Europejskiej. Prosty zamiar wygenerowania oszczędności trudniej bowiem uzasadnić. Powstaje jednakże pytanie, czy w dyspozycji ustawodawcy wspólnotowego nie znajdują się mniej dotkliwe instrumenty pozwalające zrealizować cel redukcji kosztów administracyjnych – np. w drodze odpowiednich rozwiązań w systemie elektronicznej obsługi wniosków. Tego typu pytanie będzie prawdopodobnie równoznaczne z testem proporcjonalności przyszłych rozwiązań legislacyjnych. Natomiast w kontekście wygenerowania dodatkowych oszczędności w coraz częściej kwestionowanym budżecie rolnym Unii Europejskiej powstaje problem, czy intencją ustawodawcy wspólnotowego jest jednocześnie lepsze ukierunkowanie zaoszczędzonych środków w celach związanych właśnie z poprawą struktury agrarnej, co dodatkowo legitymizowałoby działania podjęte w ramach przeglądu. Z drugiej

⁶ Wyrażonym wolumenowo (np. w odniesieniu do wartości potencjalnie uzyskanych płatności) lub za pomocą innych kryteriów (np. zgłoszonej we wniosku powierzchni gruntów rolnych).

strony nie wolno zapominać, że ustawodawca wspólnotowy zobowiązany jest do ochrony interesów finansowych budżetu unijnego.

Jeśli chodzi o odgórne ograniczanie płatności, problem ten należy rozpatrywać pod kątem realizacji oczekiwań społecznych związanych z krytycznym spojrzeniem środowisk pozarządowych w państwach członkowskich na skalę wydatkowanych środków publicznych do niewielkiej grupy beneficjentów, często pośrednio tylko związanych z prowadzeniem działalności rolniczej. Co ciekawe, problem górnego limitowania płatności jest konsekwencją prawnej konstrukcji płatności jednolitej, w której brak jest szczegółowych kryteriów kwalifikowalności od strony podmiotowej rolnika (związanych np. z poziomem uzyskiwanych dochodów, statusem prawnym gospodarstwa, kwalifikacjami rolniczymi itd.). W tej sytuacji jedyny wymóg w postaci posiadania działki gruntu użytkowanej rolniczo nie do końca spełnia swoją rolę w transferowaniu środków pieniężnych do pożądanej grupy rzeczywistych rolników. Roli tej nie spełnia również reżim wymogów współzależności (*cross-compliance*). System ten gwarantuje jedynie, że ten, kto otrzymuje wsparcie ze środków Wspólnoty, będzie przestrzegać wymogów obowiązujących w *acquis*, ale nie jest to kryterium kwalifikowalności do dostępu do środków.

Poszukując innych wątków prawnych w dyskusji nad przeglądem polityki rolnej, których wymiar byłby szczególnie istotny dla zagadnień poruszanych dotychczas w literaturze prawniczej, należy wskazać na propozycje Komisji Europejskiej w zakresie modyfikacji reżimu kwotowania na rynku mleka. Zmiany zmierzające w kierunku przygotowania sektora do uchylecia kwot mogą bowiem także przyjąć postać modyfikacji instrumentu opłat sankcyjnych za przekroczenie indywidualnych ilości referencyjnych (tzw. *super levy*), jako rozwiązanie alternatywne lub równoległe w stosunku do propozycji zwiększenia kwot w poszczególnych latach gospodarczych. Zmniejszenie restrykcyjności kwoty produkcyjnej poprzez złagodzenie finansowego wymiaru sankcji z tytułu jej przekroczenia (czy to na poziomie indywidualnego dostawcy, czy to państwa członkowskiego) prowadziłoby bowiem do osłabienia funkcji, jaką kwoty produkcyjne spełniają w odpowiednich sektorach działalności rolniczej. Wydaje się zatem, że jednym z rozważanych przez ustawodawcę wspólnotowego rozwiązań, mających na celu stopniowe uniezależnienie sektora produkcji mlecznej od reżimu kwot produkcyjnych, jest pozbawienie tego instrumentu elementów przesądających o jego restrykcyjnym charakterze.

Ponadto można się spodziewać, że przegląd *health check* polityki rolnej przesądzi o przyszłości mechanizmu modulacji i ewentualnym zwiększeniu poziomu ambicji w transferze środków budżetowych do drugiego filaru WPR. Dobiegające sygnały o wstrzemięźliwym podejściu wielu państw członkowskich do podwyższenia roli tego instrumentu wskazują na to, że potencjalna wiodąca rola polityki wiejskiej w przyszłym kształcie WPR wcale nie jest przesądzona. Na uwagę zasługuje niepokojący zamiar odejścia od kryteriów spójności w redystrybucji środków zaoszczędzonych w wyniku modulacji i automatyczne ich przypisanie do odpowiednich państw członkowskich.

Dyskusja nad przeglądem koncentrować się będzie także nad nowelizacją postanowień obecnego art. 69 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, który umożliwia przeznaczenie części środków zgromadzonych w kopertach płatności bezpośrednich na specyficzne cele realizowane poprzez działalność rolniczą. Intencją ustawodawcy wspólnotowego jest wykorzystanie tego instrumentu do rozwiązania problemów zarządzania ryzykiem w rolnictwie (zwłaszcza w formie wsparcia ubezpieczenia upraw rolnych, organizowania funduszy asekuracyjnych) oraz traktowania specyficznych problemów sektorowych w najbardziej wrażliwych regionach wiejskich. Tym samym w ramach reżimu płatności jednolitej powstaną najprawdopodobniej instrumenty innowacyjne, łączące strukturę wsparcia bezpośredniego z nowymi wyzwaniami stawianymi europejskiemu modelowi rolnictwa. Czas pokaże, na ile rozwiązania te wynikają z braku dodatkowych środków budżetowych (których w kopertach płatności jest realnie najwięcej), a na ile wynikają z systemowych przemyśleń Komisji Europejskiej.

Zakończenie prac legislacyjnych nad pakietem rozporządzeń w sprawie przeglądu *health check* polityki rolnej planowane jest na koniec 2008 r., przy czym porozumienie polityczne w sprawie projektów najprawdopodobniej nastąpi na listopadowym posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa, co też jest głównym celem przyszłej Prezydencji francuskiej.

SEBASTIAN BALCERAK

INFORMACJA O SPRZEDAŻY WYDAWNICTW
UNIwersytetu IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

Sprzedż wszystkich publikacji Wydawnictwa Naukowego UAM prowadzą księgarnie naukowe na terenie całego kraju (w Poznaniu: Księgarnia Uniwersytecka, ul. Zwierzyniecka 7). W razie braku w tych księgarniach poszukiwanych tytułów można skierować zamówienie bezpośrednio do Wydawnictwa:

ul. Feliksa Nowowiejskiego 55, 61-734 Poznań
tel. 061 829 39 79, fax 061 829 39 80
e-mail: press@amu.edu.pl

Pełna oferta Wydawnictwa oraz e-księgarnia:

www.press.amu.edu.pl

INFORMATION ON THE SALE OF
ADAM MICKIEWICZ UNIVERSITY PRESS PUBLICATIONS

All Adam Mickiewicz University Press publications are available in scientific publications bookshops all over Poland. In Poznań they are sold by the University Bookshop (Księgarnia Uniwersytecka, 60-813 Poznań, ul. Zwierzyniecka 7).

Foreign customers can contact directly Adam Mickiewicz University Press:

ul. Nowowiejskiego 55, 61-734 Poznań, Poland
e-mail address: press@amu.edu.pl

They can obtain information on other kinds of transactions and editorial cooperation with Adam Mickiewicz University.

Full list of our publications and an e-bookshop at:

www.press.amu.edu.pl