

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet 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 Lichorowicz, 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
www.ppr.amu.edu.pl

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (4)
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 978-83-232-1982-8

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. 21,25 Ark. druk. 20,25

Druk i oprawa: ZAKŁAD GRAFICZNY UAM, UL. WIENIAWSKIEGO 1

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Teoria prawa rolnego

- ROMAN BUDZINOWSKI (UAM Poznań)
Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego 13

Studia i materiały z badań

- ALEKSANDER LICHOROWICZ (Uniwersytet Jagielloński, Kraków)
Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym) 29
- PAWEŁ BŁAJER (Uniwersytet Jagielloński, Kraków)
Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawnoporównawcze) 51
- PAWEŁ CZECHOWSKI (Uniwersytet Warszawski)
Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja 75
- ILARIA TRAPÈ (Uniwersytet w Maceracie, Włochy)
Odpowiedzialność za produkt niebezpieczny podmiotów dystrybuujących żywność 99
- IRENE CANFORA (Uniwersytet w Bari, Włochy)
Rolnictwo ekologiczne w prawie wspólnotowym 115
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (UAM Poznań)
Prawna ochrona terminów używanych do oznaczania produktów rolnictwa ekologicznego 127
- ANNA KAPAŁA (Uniwersytet w Maceracie, Włochy)
Agroturystyka w prawie wspólnotowym 147
- AGNIESZKA SZYMECKA (Szkoła Główna Handlowa, Warszawa)
Ubezpieczenia gospodarcze jako instrument zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Doświadczenia wybranych państw Unii Europejskiej 163

JERZY BIELUK (Uniwersytet w Białymstoku)	
<i>Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych</i>	181
Nowości prawa wspólnotowego	
SEBASTIAN BALCERAK (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa)	
<i>Nowe obszary aktywności prawodawczej Wspólnoty a cele polityki rolnej</i>	195
Prawo rolne za granicą	
ŁUKASZ BOBEŁ (Poznań)	
<i>Obrót kwotami mlecznymi w Niemczech. Zagadnienia wybrane</i>	213
Prawo rolne w praktyce	
ANNA STANIEWSKA (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa)	
<i>Z problematyki zarządzania i kontroli związanych z płatnościami jednolitymi w Polsce – kontrola na miejscu techniką teledetekcji</i>	229
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań)	
<i>Stały i długotrwały uszczerbek na zdrowiu w wypadku przy pracy rolniczej</i>	245
WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI (UAM Poznań)	
<i>Ograniczenia egzekucji sądowej ze składników gospodarstwa rolnego</i>	259

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Recenzje i noty bibliograficzne

Roman Budzinowski, <i>Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych</i> (rec. STANISŁAW PRUTIS)	285
<i>Prawo rolne. Repetytorium</i> , red. Marek Jarosiewicz, Karina Kozikowska (rec. ANDRZEJ ZIELIŃSKI)	289

Przegląd czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI)	291
„Revue de Droit Rural” (opr. KINGA MALINOWSKA)	295
„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” (opr. KAROLINA RÓSZCZKA)	301

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z orzecnictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

- Wyrok ETS z 8 maja 2008 r. w sprawach połączonych C-5/06 oraz C-23/06 do C-36/06, *Zuckerfabrik Jülich AG przeciwko Hauptzollamt Aachen* (opr. SEBASTIAN BALCERAK) 305

Z orzecnictwa sądowego

- Głosa Jerzego Bieluka do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 czerwca 2008 r., sygn. II FSK 183/07 313

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

- Konferencja naukowa „Współczesne kierunki rozwoju prawa rolnego”, Ustroń, 16-17 maja 2008 r. (DOROTA KOTOWSKA-ŁOBOS, MAREK STAŃKO) 321
- Włosko-polska konferencja „Rozwój obszarów wiejskich między kryzysem żywnościowym a ochroną terytorium. Jakie perspektywy?”, Spinetoli, 5-8 listopada 2008 r. (AGNIESZKA SZYMECKA) 323

CONTENTS

I. PAPERS

From the theory of agricultural law

- ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Development contradictions of agricultural law 13

Research and studies

- ALEKSANDER LICHOROWICZ (Jagiellonian University, Kraków, Poland),
*Some remarks concerning the place of regulations of the sale of
agricultural property under Polish law – a comparative study* 29
- PAWEŁ BLAJER, (Jagiellonian University, Kraków, Poland)
*Agricultural qualifications required from purchasers of agricultural
property (a comparative study)* 51
- PAWEŁ CZECHOWSKI, (University of Warsaw, Poland)
Agricultural Property Agency – liquidation or restructuring? 75
- ILARIA TRAPÈ, (University of Macerata, Italy)
Distributor's liability for defective food products 99
- IRENE CANFORA, (University of Bari, Italy)
Organic agricultural production in Community law 115
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ, (Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland)
*Legal protection of terms used to indicate organic agriculture
products* 127
- ANNA KAPAŁA, (University of Macerata, Italy)
Agrotourism in Community law 147
- AGNIESZKA SZYMECKA, (Warsaw School of Economics, Poland)
*Economic insurance as a risk management instrument in agriculture:
experiences of selected EU Member States* 163

JERZY BIELUK, (University of Białystok, Poland) <i>The concept of agricultural activity in Personal and Company Income Tax Act</i>	181
New developments in Community law	
SEBASTIAN BALCERAK (Office of the Committee for European Integration, Warsaw, Poland) <i>New areas of Community's legislative activity and the goals of agricultural policy</i>	195
Agricultural law abroad	
ŁUKASZ BOBEŁ, (Poznań, Poland) <i>Transfer of milk quotas in Germany. Selected issues</i>	213
Agricultural law in practice	
ANNA STANIEWSKA, (Ministry of Regional Development, Warszawa, Poland) <i>Selected issues of management and control of direct payments in Poland – on the spot control using a teledetection technique</i>	229
DAMIAN PUŚLECKI, (University of Life Sciences in Poznan, Poland) <i>Permanent or long-term damage to health as a result of an agricultural accident</i>	245
WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Limitations of enforcement proceedings against constituents of an agricultural holding</i>	259
II. LITERATURE REVIEW	285
III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	305
IV. REPORTS AND NOTICES	321

INDICE

I. ARTICOLI

Diritto agrario: aspetti generali

- ROMAN BUDZINOWSKI (Università di Poznań, Polonia)
Contraddizioni di sviluppo del diritto agrario 13

Studi e ricerche

- ALEKSANDER LICHOROWICZ (Università Jagellonica, Kraków, Polonia)
Note sulla collocazione delle norme relative alla circolazione dei fondi rustici nel sistema del diritto polacco – aspetti comparatistici 29
- PAWEŁ BLAJER (Università Jagellonica, Kraków, Polonia)
Le qualifiche soggettive nella circolazione dei fondi rustici (studio giuridico-comparativo) 51
- PAWEŁ CZECHOWSKI (Università di Varsavia, Polonia)
Agenzia dei Fondi Agricoli – abolizione o ristrutturizzazione? 75
- ILARIA TRAPÈ (Università di Macerata, Italia)
La responsabilità da prodotto difettoso del distributore di alimenti 99
- IRENE CANFORA (Università di Bari, Italia)
L'agricoltura biologica nel diritto comunitario 115
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Poznań, Polonia)
La tutela giuridica dei vocaboli utilizzati nell'etichettatura dei prodotti biologici 127
- ANNA KAPAŁA (Università di Macerata, Italia)
L'agriturismo nel diritto comunitario 147
- AGNIESZKA SZYMECKA (Warsaw School of Economics, Polonia)
L'assicurazione come strumento di gestione del rischio in agricoltura: esperienze di alcuni paesi dell'Unione Europea 163

JERZY BIELUK (Università di Białystok, Polonia)	
<i>La nozione di attività agricola nelle leggi sull'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle persone giuridiche</i>	181
Novità del diritto comunitario	
SEBASTIAN BALCERAK (Ufficio del Comitato per l'Integrazione Europea, Varsavia, Polonia)	
<i>Nuove aree di attività legislativa della Comunità e gli obiettivi della politica agricola</i>	195
Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali	
ŁUKASZ BOBEL (Poznań, Polonia)	
<i>La circolazione delle quote latte in Germania: alcuni aspetti</i>	213
Diritto agrario: aspetti particolari	
ANNA STANIEWSKA (Ministero dello Sviluppo Regionale, Varsavia, Polonia)	
<i>Dalla problematica di gestione e di controllo dei pagamenti diretti in Polonia – controllo in loco attraverso il metodo di teledetezione</i>	229
DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)	
<i>Il danno permanente alla salute da infortunio sul lavoro agricolo</i>	245
WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI (Università di Poznań, Polonia)	
<i>I limiti all'esecuzione giudiziaria sui componenti dell'azienda agricola</i>	259
II. RASSEGNA DI LETTERATURA	285
III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	305
IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	321

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego

1. W literaturze prawnorolnej zostały, jak dotychczas, bliżej opracowane zasadnicze tendencje rozwoju prawa rolnego w postaci dynamiki, ekspansji, publicyzacji oraz instytucjonalizacji¹. Charakteryzują one rozwój legislacji rolnej z punktu widzenia źródeł (dynamika), przedmiotu (ekspansja), sposobu oddziaływania (publicyzacja) oraz stosowanych instrumentów (instytucjonalizacja). Wspólną cechą tak określonych linii rozwojowych prawa rolnego jest następowanie zmian w jednym kierunku. Okazuje się wszakże, że w tej dziedzinie prawa występują też takie zmiany, które przebiegają w odmiennych kierunkach, są biegunowo przeciwne. One właśnie, nazywane tu sprzecznościami rozwojowymi, stanowią przedmiot niniejszego opracowania.

Niewątpliwie w ramach wszystkich szczegółowych dyscyplin prawnawstwa dałoby się wskazać pewne sprzeczności rozwojowe². Dość powiedzieć, dla przykładu, że obowiązująca w każdej sferze stosunków społecznych regulacja prawna jest wyrazem wyboru ustawodawcy między stabilnością (trwałością) prawa a jego zmiennością. Taka sprzeczność rozwojowa występuje – oczywiście – w prawie rolnym. Dlatego w litera-

¹ Zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 120 i n.

² Zob. np. o sprzecznościach rozwojowych prawa pracy: T. Zieliński, *Podstawy rozwoju prawa pracy*, Kraków 1988, s. 100 i n.

turze zbyt szybkim zmianom regulacji prawnorolnych przeciwstawia się dążenie do kodyfikacji w celu zapewnienia większej stabilności, pewności prawa, a przez to także bezpieczeństwa obrotu, a jednocześnie – już co do samej kodyfikacji – przestrzega się przed niebezpieczeństwem petryfikacji stosunków społecznych w rolnictwie, przed zakłóceniami, czy nawet wyhamowaniem rozwoju³.

W niniejszych rozważaniach akcent będzie wszakże spoczywał na tych sprzecznościach rozwojowych, które są charakterystyczne dla prawa rolnego. Chodzi tutaj o takie biegunowo różne kierunki zmian legislacji rolnej, które nazywa się mianem agraryzacji i dezagraryzacji, uniwersalizmu i partykularyzmu, tradycji i nowoczesności. Mając na uwadze wymienione sprzeczności, status prawa rolnego z dynamicznego punktu widzenia można określić obrazowo w sposób następujący: między agraryzacją a dezagraryzacją stosunków społecznych w rolnictwie, między uniwersalizmem a partykularyzmem regulacji prawnych, między tradycją a nowoczesnością.

Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego zostały już wprowadzić zasygnalizowane w literaturze⁴, ale uzasadnione byłoby pogłębienie rozważań w tym zakresie. W tych sprzecznościach tkwi „siła napędowa” tego prawa, towarzyszą one tej dziedzinie od jej zarania, przesądzają o swoistości i miejscu w systemie prawa, są ściśle związane z czynnikami jej rozwoju. W ich ramach można wyróżnić sprzeczności rozwojowe o charakterze szczegółowym, co pozwala zrozumieć ewolucję prawa rolnego i bliżej określić cechy regulacji prawnorolnych. Ponadto wskazana tu problematyka jest istotna nie tylko z teoretycznego punktu widzenia, ale ma zasadnicze znaczenie w zakresie stanowienia prawa. Ustawodawca bowiem musi dokonywać wyboru między różnymi, okazuje się także sprzecznymi, możliwościami uregulowania stosunków społecznych w rolnictwie.

Już poczynione uwagi wyznaczają strukturę dalszych rozważań. Dlatego, z interesującego tu punktu widzenia, wpierv zostanie naszkicowana geneza prawa rolnego oraz niektóre czynniki rozwoju tej dziedziny legislacji. Na tym tle możliwe będzie pełniejsze scharakteryzowanie poszczególnych, wyżej wyróżnionych, sprzeczności rozwojowych oraz przynaj-

³ Zob. R. Budzinowski, *Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. II, 2001, s. 36 (i literaturę tam przytoczoną); idem, *Problemy ogólne...*, s. 169. Por. też 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.

⁴ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 241-242.

mniej zarysowanie, w ramach konkluzji, ich wpływu na kształtowanie się prawa rolnego i jego cechy.

2. Jak wiadomo, prawo rolne zrodziło się na pewnym etapie rozwoju kapitalizmu, gdy wyraźne stały się odrębności między rolnictwem, przemysłem i handlem. Produkcja naturalna, ze względu na rozwój miast i przemysłu, była w coraz szerszym zakresie zastępowana produkcją na potrzeby rynku. Jednakże wraz z rozwojem przemysłu uwidaczniały się naturalne czynniki ograniczające rozwój rolnictwa. Wiązały się one z właściwościami samej produkcji rolnej, jej zakresem i formą prowadzenia. Wyraźnie zarysowały się cechy swoiste podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne. Był on producentem, który wytwarzał produkty rolne i (pomijając samozaopatrzenie) wprowadzał je do obrotu; nie sprzedawał tego, co sam wcześniej kupił (co różniło go od handlowca) i przetworzył (co różniło go od przemysłowca), ale produkował to, co sam później sprzedawał.

Naturalne czynniki ograniczające rozwój rolnictwa spowodowały, że gospodarstwa rolne okazały się jednostkami o słabszym potencjale ekonomicznym w porównaniu z zakładami przemysłowymi. Na tym tle zrodziła się idea opieki państwa nad tym działem gospodarki, która dała początek współczesnemu ujmowaniu polityki rolnej⁵. Polityka ta zaczęła rozwijać się w dobie powszechnego panowania haseł liberalizmu, spełniającego wówczas pozytywną rolę w walce z pozostałościami epoki feudalnej, ograniczającymi wprowadzanie gospodarki rynkowej⁶. Już we wczesnych fazach rozwoju kapitalizmu poglądy na funkcjonowanie rolnictwa w ramach gospodarki były zróżnicowane. Fizjokraci, dla przykładu, podkreślali dominującą rolę tego działu gospodarki, natomiast odmienne koncepcje formułowali merkantyliści⁷. Efektem wyborów politycznych już w początkowej fazie rozwoju przemysłu i urbanizacji, występującej w niejednakowym czasie w poszczególnych państwach europejskich, było ukształtowanie się różnych modeli rolnictwa⁸.

Na tym tle uzasadnione jest spostrzeżenie, że geneza prawa rolnego łączy się z poszukiwaniem pewnej równowagi między tym co ekonomiczne,

⁵ Zob. Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki agrarnej*, t. I, Warszawa 1932, s. 17 i n.

⁶ Ibidem, s. 16. Zob. też A. Koraszewski, hasło „Liberalizm gospodarczy”, w: *Encyklopedia Agrobiznesu*, red. A. Woś, Warszawa 1998, s. 465-466.

⁷ Zob. E. Lipiński, *Studia nad historią polskiej myśli ekonomicznej*, Warszawa 1956, s. 429-430.

⁸ Zob. bliżej M. C. Maurel, *Jaką rolę ma odgrywać rolnictwo w społeczeństwie europejskim*, „Więś i Rolnictwo” 2005, nr 1, s. 28.

a tym co społeczne na ówczesnym etapie rozwoju rolnictwa i gospodarki. To pierwsze wyrażało się w takim samym traktowaniu rolnictwa, przemysłu i handlu. To drugie, uwzględniające cechy swoiste rolnictwa, jego słabości względem innych dziedzin gospodarowania ujawniające się wraz z rozwojem kapitalizmu, polegało na zapewnieniu mu odpowiedniej ochrony i wsparcia. Ono właśnie znalazło wyraz w regulacji prawnej, jako regulacji specjalnej, a czasem szczególnej względem prawa „powszechnego” (prawa cywilnego i prawa administracyjnego). Regulacja ta miała w dużej mierze charakter ochronny względem tych, którzy uprawiali ziemię, przy czym jej trzon stanowiła problematyka gruntowa⁹.

Już przeprowadzone rozważania prowadzą do stwierdzenia, że geneza prawa rolnego była efektem rozwiązywania pewnych sprzeczności rozwojowych, zdeterminowanych swoistością rolnictwa w sferze przyrodniczo-technicznej i ekonomicznej oraz – uwzględniającymi je – wyborami w zakresie polityki. Odrębności rolnictwa od przemysłu i handlu znalazły wyraz w tym, że rolnictwo w sferze regulacji prawnej – patrząc z punktu widzenia genezy – było traktowane odmiennie. Z jednej strony, stanowiło ono w dawnych unormowaniach oddzielną od przemysłu dziedzinę gospodarki¹⁰, z drugiej zaś – działalność rolnicza nie była traktowana jako działalność handlowa. Dlatego prawo rolne u swego zarania – co do zasady – nie zostało przyporządkowane prawu handlowemu. Stanowiło ono natomiast odpowiednio połączony zespół regulacji prawnych z zakresu prawa cywilnego (tu przede wszystkim regulacji szczególnych) i prawa administracyjnego, przy czym geneza omawianej tu dziedziny prawa bardziej związana jest ze zmianami w zakresie prawa cywilnego, z przejściem od tzw. prawa powszechnego do prawa szczególnego w zakresie stosunków rolnych¹¹.

Oczywiście, obecne rolnictwo trudno byłoby porównywać ze stanem tego działu gospodarki na przełomie XIX i XX w. Nastąpił rozwój technik wytwarzania, uległo ewolucji miejsce rolnictwa w gospodarce, zintensyfikowana została interwencja publiczna w stosunku do tego działu gospodarki, zmienił się jej przedmiot oraz formy. Tym przemianom towarzyszył

⁹ Stąd wywodzi się twierdzenie o agrarnym (gruntowym) pochodzeniu prawa rolnego. Zob. J. Hudault, *L'évolution et les fondaments actuels du droit rural*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 3, s. 248 i n.

¹⁰ Czego przykładem w prawie polskim jest prawo przemysłowe z 1927 r., według którego „nie są przemysłem [...] rolnictwo, ogrodnictwo i leśnictwo”, Dz. U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

¹¹ Bliżej R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 109.

rozwój ustawodawstwa rolnego, ale także innych dziedzin, w tym prawa cywilnego.

Swoistość rolnictwa jest pierwszym czynnikiem, który determinuje nie tylko rozwój regulacji prawnorolnych, ale także przesądza o konieczności dokonywania wyborów między czasem sprzecznymi kierunkami oddziaływania w zakresie polityki rolnej oraz – w konsekwencji – w płaszczyźnie stanowienia prawa. Mimo ogromnego postępu, wprowadzania nowych technologii, rolnicze wytwarzanie polega tradycyjnie na wykorzystywaniu procesów przyrodniczych czy biologicznych. Związane z tym ryzyko biologiczne, a także – w sferze ekonomicznej – ryzyko rynkowe i cenowe i dziś przesądzą o słabości rolnictwa względem innych dziedzin gospodarki. Słabości te stara się ograniczać polityka rolna, co z kolei znajduje „przełożenie” na rozwój ustawodawstwa. Nie zawsze jednak jest tak, że cechy rolnictwa znajdują odzwierciedlenie w prawie, o ile „działa” czynnik polityczny, jako że same nie mają „mocy sprawczej”¹². Może wystąpić również sytuacja odwrotna, gdy czynnik przyrodniczo-techniczny wpływa na kształt prowadzonej polityki rolnej, o czym świadczy ograniczanie produkcji rolnej w celu likwidacji nadwyżek czy zahamowania degradacji środowiska.

Okazuje się, że w zakresie polityki rolnej również dziś dokonuje się zasadniczych wyborów między tym, co ekonomiczne, a tym co społeczne. Nie jest obce czasom współczesnym liberalne podejście do rozwoju gospodarki, w tym także do rolnictwa¹³. Warto jednak zauważyć, że wprowadzenie uznania swoistości rolnictwa budzi kontrowersje wśród ekonomistów, to nie ma w zasadzie państwa, w którym nie występowałaby jakaś forma polityki rolnej¹⁴. Jej cele, przedmiot oddziaływania, a także stosowane instrumenty ulegały zmianom na przestrzeni czasu.

¹² Zdaniem A. Carrozzy, należy odrzucić bezpośrednią normatywną wartość faktu technicznego. Nabiera on znaczenia poprzez wpływ na tworzenie prawa dotyczącego rolnictwa. Por. komentarz A. Massarta, *Síntesis de derecho agrario. Conferencias para Latinoamérica. Tercera edición ampliada*, Pisa 2000, s. 196 i n.

¹³ O czym świadczy osłabienie w Polsce działalności legislacyjnej dotyczącej rolnictwa na początku lat dziewięćdziesiątych. Było ono wyrazem nie tylko odchodzenia od rygorów gospodarki planowej, ale także liberalizmu w gospodarce i braku programu polityki rolnej. Por. W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot*, w: *Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu*, Białystok 1991, s. 125 i n.; A. Lichorowicz, *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Wspólnoty Europejskiej*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 4, s. 12 i n.

¹⁴ Zob. szerzej J. Wilkin, hasło „Interwencjonizm państwowy w rolnictwie”, w: *Encyklopedia Agrobiznesu.*, s. 393, idem, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – dlaczego był, jest i będzie*,

Polityka ta, mimo zmienności i różnorodności form interwencji, nadal daje wyraz specjalnemu traktowaniu rolnictwa, przypisując mu – w miarę rozwoju i w zależności od warunków czy wymagań – różne funkcje do spełnienia (obok tradycyjnej funkcji wyżywieniowej, np. funkcję społeczną, dochodową, ekologiczną czy terytorialną). Odzwierciedlają one uniwersalne wartości przyjmowane we współczesnym społeczeństwie, a ich realizacja stanowi społeczną legitymizację dla specjalnego traktowania rolnictwa w polityce gospodarczej. Wybory dokonywane w ramach polityki rolnej nie są dowolne, nie wszystkie są determinowane przez czynniki zamknięte w granicach danego państwa. Coraz większą rolę, w miarę otwierania się gospodarki rolnej na rynki zewnętrzne i powiększania zakresu wymiany handlowej produktami rolnymi z zagranicą, spełnia bowiem czynnik międzynarodowy.

3. Agraryzacja jest widoczną już *prima facie* prawidłowością rozwojową prawa rolnego. Może być ona rozumiana w dwojaki sposób: jako obejmowanie regulacją prawną coraz to nowych stosunków społecznych w rolnictwie, a także jako rozbudowa regulacji prawnorolnych w ramach innych dziedzin prawa. To pierwsze rozumienie oznacza rozszerzanie „reżimu rolnego” na nowe sfery stosunków społecznych, jak również rozciągnięcie pojęcia „rolne” na te dziedziny, które dotychczas tym terminem nie były objęte¹⁵. Odpowiada więc ono ekspansji prawa rolnego, a także jurydykacji procesów gospodarczych w rolnictwie¹⁶. To drugie rozumienie natomiast, pozwalające bliżej scharakteryzować już opisane, określa występowanie lub rozbudowę regulacji prawnorolnych w ramach dziedzin prawa „powszechnego” (zwłaszcza prawa cywilnego i prawa administracyjnego¹⁷).

Rozszerzanie „reżimu rolnego” na nowe dziedziny stosunków społecznych w rolnictwie (a nawet z rolnictwem tylko powiązane) jest pew-

w: *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*, red. A. Kowalski, Warszawa 2003, s. 38.

¹⁵ Por. L. Costato, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 14 i 24.

¹⁶ O zjawisku „jurydykacji” procesów gospodarczych zachodzących w rolnictwie zob. A. Jurcewicz, *Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” t. I, 2000, s. 119.

¹⁷ W takim znaczeniu o zjawisku agraryzacji prawa cywilnego pisał A. Carrozza, odnotowując liczne przepisy dotyczące rolnictwa we włoskim kodeksie cywilnym – A. Carrozza, *In tema di „comunitarizzazione” del diritto agrario nazionale*, „Rivista di Diritto Agrario” 1991, z. 1, s. 4-5.

nym procesem historycznym, który – tak jak ekspansja prawa rolnego – nie występował ani obecnie nie występuje w równym stopniu we wszystkich sferach tego działu gospodarki. Omawiając ten proces bliżej, warto sformułować dwie uwagi ogólne.

Po pierwsze, rolnictwo jest elementem rzeczywistości społeczno-gospodarczej o charakterze dynamicznym, będącym „w ruchu”. Jego ujęcie oraz opis dadzą się przeprowadzić z różnego punktu widzenia. Regulacja prawna może dotyczyć różnych ujęć lub aspektów rolnictwa, z zastrzeżeniem jednak, że – mimo takiego podejścia – przedmiotem oddziaływania jest ten dział gospodarki jako całość. Okazuje się, patrząc z pewnej perspektywy historycznej, że przedmiot tej regulacji ulegał zmianie i że stopień „nasylenia” prawem poszczególnych elementów rolnictwa był zróżnicowany.

Po drugie, proces agraryzacji prawnej regulacji rolnictwa determinuje wiele elementów: stan tego działu gospodarki, stopień jego rozwoju, powiązanie z innymi dziedzinami gospodarowania, a także interwencja publiczna w rolnictwie, jej przedmiot i zakres. Widoczny jest tu ścisły związek między czynnikiem przyrodniczo-technicznym a innymi czynnikami rozwoju prawa rolnego (zwłaszcza czynnikiem politycznym, ustrojowym i międzynarodowym). Wystarczy przypomnieć, że rozwój regulacji prawnorolnych ulegał przyspieszeniu, zwłaszcza w okresach trudnych dla całej gospodarki i rolnictwa (np. po wojnach światowych w ubiegłym wieku), gdy rozbudowywano interwencję publiczną w tym dziale gospodarki.

Na tym tle zrozumiałe jest, dlaczego w prawie rolnym u jego zarania dominowała problematyka ziemi i prawnych form korzystania z tego czynnika produkcji, dlaczego tradycyjne prawo rolne było prawem gruntowym. Dominację problematyki gruntowej w regulacjach prawnorolnych tłumaczy właśnie ówczesny niski poziom rozwoju rolnictwa. Ze względu na jego słabe wyposażenie techniczne ziemia była czynnikiem produkcji o dominującym znaczeniu ekonomicznym i społecznym, stanowiła podstawę bytu. Wprawdzie i wówczas występowały unormowania dotyczące ochronnych czy technicznych aspektów rolnictwa, ale nie one wyznaczały kolejne etapy ewolucji prawa rolnego jako dziedziny legislacji.

Dopiero wprowadzenie postępu technicznego spowodowało wzrost znaczenia innych czynników produkcji. Wskutek tego ekonomiczna rola maszyn i urządzeń dorównywała, a nawet przewyższała rolę „gołej” ziemi¹⁸. W rezultacie ciężar regulacji prawnej przesunął się na problematykę

¹⁸ Por. E. Romagnoli, *Azienda agraria*, „Rivista di Diritto Agrario” 1979, z. 3, s. 395.

rolniczej jednostki wytwórczej, będącej wyrazem organizacji wszystkich czynników produkcji. W dalszym rozwoju głównym przedmiotem zainteresowania ustawodawcy stało się przedsiębiorstwo rolne (rolnicza działalność rynkowa), a w końcu – rynek rolny. Na tym tle widać etapy agraryzacji w regulowaniu stosunków społecznych w rolnictwie: od gruntu rolnego (własności tego gruntu) i innych dóbr rolnych, poprzez działalność produkcyjną prowadzoną na bazie tych dóbr, do rezultatów tej działalności jako przedmiotu wymiany¹⁹.

Objęcie rynku rolnego regulacją prawnorolną nie zamknęło procesu agraryzacji, ale – jak się okazuje – spowodowało istotne rozszerzenie tej regulacji na te dziedziny, których stopień „nasylenia” prawem był znikomy albo w ogóle nie były one przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Chodzi o ochronę środowiska w rolnictwie, jakość i bezpieczeństwo żywności oraz rozwój obszarów wiejskich. Dzięki temu już nie tylko produkcja na potrzeby rynku, ale zachowanie i ochrona środowiska stały się parametrem dla oceny działań podejmowanych w rolnictwie²⁰. Z kolei narastanie regulacji dotyczącej bezpieczeństwa żywności uzasadniało nawet wnioski, że przepisy higieniczno-sanitarne stopniowo zdominują produkcję rolną, przeważając nad instrumentami chroniącymi dochód rolniczy²¹. Natomiast objęcie regulacją prawnorolną obszarów wiejskich dawało wyraz przekonaniu, że obszar ten przestał być traktowany jedynie jako czynnik produkcji, ale postrzegany jest także jako pewna całość, obejmująca element środowiskowy, krajobrazowy, ekonomiczny, ekologiczny itd²².

Okazuje się więc, że komercjalizacja rolnictwa doprowadziła do agraryzacji dalszych stosunków społecznych w rolnictwie, a nawet z rolnictwem tylko powiązanych. Wyrazem agraryzacji jest również zmiana pojmowania działalności rolniczej; wyszło ono poza działalność polegającą na produkcji roślinnej lub zwierzęcej w oparciu o korzystanie z gruntu i objęło tzw. działalności powiązane z działalnością wytwórczą (np. obróbka, przetworzenie produktów, wprowadzenie ich do obrotu, sprzedaż

¹⁹ Por. A. Luna Serrano, *El sentido de la evolución del derecho agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, z. 4, s. 754. Zob. też wyróżnienie etapów rozwoju rolnictwa i prawa rolnego – M. Błażejczyk, A. Stelmachowski, *Nowe zjawiska w produkcji rolniczej i pararolniczej a ustrój prawny polskiego rolnictwa*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 1, s. 38.

²⁰ A. Sánchez Hernández, *El derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva*, „Derecho Agrario y Alimentario” 2000, nr 37, s. 22.

²¹ Tak L. Costato, *Wpływ...*, s. 20.

²² Por. A. Szymecka, *Wielofunkcyjne przedsiębiorstwo rolne w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 230.

itd.). Zaliczając tego rodzaju czynności do działalności rolniczej, ustawodawca w pewnym zakresie rozciąga sferę regulacji prawnorolnych na działalność przemysłową, handlową czy usługową²³.

Zarysowany proces agraryzacji prawnej regulacji rolnictwa uwzględnia wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne krajowe. Można go odnieść także do polskiego prawa rolnego. Już okres dostosowawczy przyniósł znaczną rozbudowę regulacji prawnorolnych, w tym także takich, które dotyczyły zagadnień zupełnie nowych w naszym ustawodawstwie²⁴. Dalsza agraryzacja prawnej regulacji rolnictwa jest już konsekwencją objęcia naszego rolnictwa wspólną polityką rolną.

Warto w tym miejscu przynajmniej zwrócić uwagę na inne, wcześniej podane, pojmowanie agraryzacji jako rozbudowy regulacji prawnorolnych w ramach prawa „powszechnego”, a zwłaszcza prawa cywilnego i prawa administracyjnego. Taka agraryzacja innych dziedzin prawa następowała, patrząc z punktu widzenia genezy prawa rolnego, bardziej w zakresie prawa cywilnego (w modelu romańskim) albo bardziej w zakresie prawa administracyjnego (w modelu germańskim)²⁵. Obecnie, niezależnie od modelu rozwoju, widoczny jest proces publicyzacji prawa rolnego, czyli szybsze narastanie i dominacja regulacji o charakterze publicznoprawnym w ramach unormowań dotyczących rolnictwa, co wszakże nie oznacza osłabienia znaczenia rozwiązań z zakresu prawa prywatnego. Ustawodawca wspólnotowy, a za nim także krajowy, nie rezygnując z form właściwych dla prawa publicznego, do realizacji celów publicznych w niektórych sferach rolnictwa używa bowiem instrumentów z zakresu prawa cywilnego²⁶.

Pisząc o agraryzacji, należy jednak dostrzegać zjawisko o odmiennym przebiegu, tj. dezagraryzację prawnej regulacji rolnictwa. Polega ona na ograniczaniu regulacji prawnorolnych w niektórych sferach rolnictwa, a także na likwidowaniu takich regulacji w ramach tradycyjnych dziedzin prawa. W Polsce zjawisko dezagraryzacji wystąpiło przejściowo po 1989 r., gdy uchylano albo nowelizowano regulacje prawnorolne, które były nie-

²³ Bliżej zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 200 i n.

²⁴ Zob. R. Budzinowski, *Z problematyki dostosowania prawa rolnego i administracji publicznej w rolnictwie do realizacji Wspólnej Polityki Rolnej*, „Prawo i Administracja”, tom IV, red. R. Budzinowski, Piła 2006, s. 12-13.

²⁵ O romańskim i germańskim modelu rozwoju prawa rolnego zob. A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, wyd. IV, Warszawa 2008, s. 15 i n.

²⁶ Por. L. Costato, *Corso di diritto agrario*, Milano 2001, s. 11.

adekwatne do nowego ustroju; znaczne ograniczenie wprowadzania nowych rozwiązań z uwagi na ówczesny liberalizm w polityce gospodarczej uwypuklało *dessinterestment* ustawodawcy sprawami rolnictwa²⁷.

Dezagraryzacja jako prawidłowość o ogólniejszym charakterze związana jest współcześnie przede wszystkim z oddziaływaniem czynnika międzynarodowego na rozwój prawa rolnego, a dokładniej z globalizacją. Efektem tego zjawiska jest stopniowa liberalizacja handlu produktami rolnymi, a więc i ograniczanie regulacji w tym zakresie. Trzeba jednakże zauważyć, że tzw. ekonomizmowi charakterystycznemu dla procesów globalizacji Unia Europejska przeciwstawia pewne uniwersalne wartości przypisywane rolnictwu, wiążąc je z rozwojem określonego terytorium, z lokalnością, ze środowiskiem, jakością produkcji, dobrostanem zwierząt, dziedzictwem kulturowym itd. Jest więc pewnym paradoksem, że dezagraryzacja jednego aspektu rolnictwa wzmacnia agraryzację innych, pozarynkowych aspektów tego działu gospodarki.

Dotychczasowe rozważania uzasadniają, sformułowane już na wstępie niniejszego opracowania, określenie statusu prawa rolnego z dynamicznego punktu widzenia w postaci obrazowego wyrażenia „między agraryzacją a dezagraryzacją”. Podstawowym kierunkiem rozwoju regulacji prawnych dotyczących rolnictwa pozostaje – jak dotychczas – agraryzacja, która wyraża przejście od „agrarnych korzeni”²⁸ (gdy głównym przedmiotem regulacji był grunt rolny), poprzez komercjalizację, do objęcia reżimem rolnym problematyki środowiska w rolnictwie, żywnościowej oraz obszarów wiejskich.

4. Kolejna sprzeczność rozwojowa prawa rolnego pozwala bliżej opisać zmiany tej dziedziny prawa zwłaszcza z punktu widzenia źródeł oraz sposobu oddziaływania. Uniwersalizacja oznacza nadawanie regulacjom dotyczącym rolnictwa charakteru powszechnego (uniwersalnego). Inaczej mówiąc, ten dział gospodarki obejmowany jest regulacjami wspólnymi dla innych działów. Natomiast partykularyzacja sprowadza się do nadawania regulacjom dotyczącym rolnictwa charakteru odrębnego; stosuje się je wyłącznie do tego działu gospodarki.

Pierwsze zjawisko jest także wyrazem dezagraryzacji, o ile dotyczy ono jakiejś dziedziny stosunków społecznych w rolnictwie już objętych

²⁷ Co do oceny ówczesnego prawa rolnego, zob. np. A. Lichorowicz, *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Wspólnoty Europejskiej*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 4, s. 12 i n.

²⁸ Wyrażenie nawiązujące do rozważań J. Hudault, *L'évolution...*, s. 248 i n.

regulacjami odrębnymi. Przykładem może być uchylene w 1990 r. szczególnych przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie przeniesienia własności nieruchomości rolnych czy specjalnych wymogów testamentowego dziedziczenia gospodarstw rolnych. Uniwersalizacja regulacji dotyczących rolnictwa również obecnie jest przedmiotem dyskusji. Wszakże rozważa się odchodzenie od regulacji prawnorolnych np. w zakresie opodatkowania tego działu gospodarki²⁹, czy rolniczego ubezpieczenia społecznego. Przepisy o charakterze powszechnym (uniwersalnym) dotyczące rolnictwa, wprowadzone w następstwie uniwersalizacji, wprawdzie nie będą już przedmiotem prawa rolnego, ale nadal pozostaną obiektem zainteresowania agrarystów.

Dla prawa rolnego właściwe są regulacje o charakterze partykularnym (zwane tu regulacjami prawnorolnymi). Są to uregulowania dotyczące rolnictwa w postaci przepisów lub ich zespołów (instytucji prawnych), a nawet całych aktów, które przewidują rozwiązania odrębne, specjalne bądź szczególne. Często partykularyzm regulacji prawnorolnych znajduje wyraz właśnie w postaci osobnych aktów prawnych³⁰, choć zdarza się, że te regulacje zawarte są w aktach prawnych o charakterze uniwersalnym (np. w Kodeksie cywilnym).

Rozwiązania prawne specjalne są swoiste dla rolnictwa (stanowią *ius proprium* rolnictwa), nie mają one charakteru szczególnego względem jakichś unormowań o charakterze ogólnym. Można zaliczyć do nich, ze zrozumiałych względów, regulację dotyczącą technicznych aspektów produkcji rolnej, ale także – dla przykładu – unormowania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Z kolei rozwiązania prawne szczególne (stanowiące *ius singulare* rolnictwa), mają charakter wyjątkowy względem unormowań o charakterze ogólnym. Są nimi, przykładowo, przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych zawarte w Kodeksie cywilnym, czy przepisy dotyczące spółdzielni produkcji rolnej zamieszczone w ustawie Prawo spółdzielcze.

Geneza prawa rolnego związana jest właśnie z ewolucją regulacji rolnictwa od prawa powszechnego do prawa szczególnego (zwłaszcza w zakresie prawa cywilnego) w momencie narodzin, ku prawu ogólnemu, ale już

²⁹ Kwestia ta jest rozważana także w literaturze niemieckiej. Zob. L. Gekle, *Besteuerung der Landwirtschaft – wohin?*, „Agrar – und Umweltrecht” 2008, nr 7, s. 225 i n.

³⁰ Zdaniem A. Carrozzy, fakt, że w istniejących regulacjach można wskazać całość lub znaczną część źródeł prawa rolnego odmiennych od źródeł prawa powszechnego, jest przejawem autonomii legislacyjnej tej dziedziny prawa – A. Carozza, *La dècodification du droit agraire italien*, w: idem, *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001, s. 730.

przede wszystkim na obszarze prawa publicznego. Obecnie widoczny jest proces ograniczania rozwiązań szczególnych, co nie znaczy, że dominuje regulacja rolnictwa o charakterze uniwersalnym. Wprawdzie zakres tej ostatniej został znacznie poszerzony z uwagi na rynkowy ustrój gospodarki (i związaną z tym ustrojem komercjalizację rolnictwa), ale akcent spoczywa dziś na rozwoju ustawodawstwa specjalnego, które nie ma charakteru szczególnego względem jakiegoś ustawodawstwa ogólnego, a jednocześnie nie ma charakteru uniwersalnego.

Relację między uniwersalizmem a partykularyzmem regulacji dotyczących rolnictwa ustalane są w wielu państwach (także w Polsce) w ustawach zasadniczych. To właśnie w konstytucji zamieszcza się przepisy, które zobowiązują ustawodawcę do kształtowania – w określonym zakresie – partykularnych regulacji dotyczących rolnictwa i nie tyle ze względu na interes tego działu gospodarki, ile ze względu na interes ogólny (społeczny). Takie jest uzasadnienie wprowadzenia do Konstytucji z 1997 r. przepisu art. 23 określającego gospodarstwa rodzinne jako podstawę ustroju rolnego. W rzeczywistości jednak rola tego przepisu w kształtowaniu prawa rolnego jest niewielka; pełni on bowiem funkcję przede wszystkim korygującą, a nie kreującą³¹.

Przeprowadzone tu rozważania również uzasadniają, sformułowane już na wstępie niniejszego opracowania, określenie sytuacji prawa rolnego z dynamicznego punktu widzenia w postaci obrazowego wyrażenia „między uniwersalizmem a partykularyzmem regulacji prawnych”. Podstawowym kierunkiem rozwoju regulacji dotyczących rolnictwa nadal pozostaje partykularyzacja tych regulacji, przy czym współcześnie akcent spoczywa na unormowaniach specjalnych. Dominacja tego kierunku rozwoju pozwala pozytywnie sądzić o przyszłości omawianej tu dziedziny prawa.

5. Ostatnia sprzeczność rozwojowa prawa rolnego rozważana w niniejszym opracowaniu pozwala bliżej scharakteryzować regulacje prawnorolne poprzez odniesienie ich do określonego etapu rozwoju tej dziedziny prawa. Tradycyjne regulacje wiąże się zazwyczaj z przeszłością, gdy podstawowym przedmiotem oddziaływania była problematyka gruntowa. Z kolei nowoczesne regulacje prawnorolne łączone są z czasami współczesnymi,

³¹ Zob. R. Budzinowski, *Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2001, nr 1, s. 40 oraz powołany tam pogląd A. Carrozzy co do roli włoskiej konstytucji w zakresie rozwoju prawa rolnego.

gdy przedmiotem uwagi ustawodawcy stał się rynek, a w konsekwencji także zagadnienia rolno-środowiskowe, rolno-żywnościowe i rozwoju obszarów wiejskich. Na tym tle mówi się także o tradycyjnym i nowoczesnym prawie rolnym.

Omawiając relacje między „tradycją a nowoczesnością”, należy podkreślić, że w prawie rolnym bardzo mocno zaznacza się czynnik kontynuacji³², zakładający pewną ciągłość, stabilność regulacji. Oczywiście jest, że nowe regulacje prawne muszą być silnie osadzone w istniejących warunkach społeczno-gospodarczych i politycznych. Powinny one uwzględniać swoistości rolnictwa, stopień jego rozwoju, tradycję gospodarowania, a także skutki realizacji dotychczasowych rozwiązań prawnych. Jeśli jakaś dziedzina stosunków społecznych w rolnictwie jest już prawnie uregulowana, to ustawodawca wprowadzając nowe regulacje, siłą rzeczy musi nawiązywać do przeszłości, do dotychczas istniejących instytucji, konstrukcji czy pojęć prawnych.

Związek regulacji prawnorolnych z przeszłością rozluźnia się w tych dziedzinach, w których stopień „nasylenia” prawem jest niewielki, a szczególnie w tych, które są efektem rozszerzania przedmiotu (ekspansji) prawa rolnego. Ekspansja tego prawa jest charakterystyczna dla czasów współczesnych. Następuje ona pod wpływem przede wszystkim wspólnotowego prawa rolnego. Prawo to bowiem nie jest obciążone takim „spadkiem przeszłości ani tradycji” jak prawo krajowe³³. Wnosi ono do wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich wiele instytucji czy pojęć częściowo albo całkowicie odmiennych od tych krajowych³⁴. W rezultacie dzisiejsze prawo rolne znacznie różni się od tego, które określa się jako tradycyjne.

Już poczynione tu uwagi wystarczająco uzasadniają, sformułowane na wstępie niniejszego opracowania, kolejne określenie statusu prawa rolnego z dynamicznego punktu widzenia w postaci obrazowego wyrażenia „między tradycją a nowoczesnością”. Opisuje ono stan, w jakim znajduje się współczesne prawo rolne, przy czym kierunek rozwoju jest oczywisty – od prawa rolnego tradycyjnego do prawa rolnego nowoczesnego. To

³² Zob. bliżej: R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 91 i n.

³³ Tak C. Hernandez-Zakine, *Analyse juridique de la multifonctionnalité de l'agriculture: l'intérêt général au cœur de l'agriculture* (cz. I), „Revue du Droit Rural” 2000, nr 283, s. 264.

³⁴ Por. J. Hudault, *La différence d'approche conceptuelle et méthodique de la notion d'agriculture en droit français et en droit communautaire (Observations sur la différence entre les systèmes juridiques nationaux d'inspiration romaniste et le système communautaire)*, „Revue du Droit Rural” 1995, nr 277, s. 486.

ostatnie, które jest wyrazem dostosowywania regulacji prawnych do nowych warunków społeczno-gospodarczych i wyznaczonych celów, charakteryzuje ogromny wzrost liczby aktów prawnych, znaczne rozszerzenie przedmiotu normowania, publicyzacja oraz kształtowanie się nowych instytucji prawnych. O ile tradycyjne prawo rolne, uwzględniające przede wszystkim produkcyjną funkcję rolnictwa, było ukierunkowane na ochronę producenta rolnego, o tyle nowoczesne, mające na uwadze również inne funkcje tego działu gospodarki, ochroną obejmuje także konsumenta.

Wprawdzie nowoczesne prawo rolne jest prawem zorientowanym na rynek, uwzględniającym problematykę rolno-środowiskową, rolno-żywnościową oraz rozwoju obszarów wiejskich, mieści się jednak w nim nadal charakterystyczna dla tradycyjnego prawa rolnego problematyka gruntowa. Ewolucja prawa rolnego, patrząc z pewnej perspektywy historycznej, następuje bowiem poprzez „dodawanie” nowych regulacji, przy czym każdy kolejny etap rozwoju zasadniczo nie niweluje poprzednich. Dlatego obok siebie występują regulacje dotyczące kształtowania stosunków własnościowych i korzystania z gruntów, charakterystyczne dla początkowego okresu rozwoju prawa rolnego, oraz dotyczące komercjalizacji produkcji czy jakości produktów rolnych, właściwe dla prawa współczesnego. Zmieniło się jednak postrzeganie tradycyjnej problematyki tej dziedziny prawa. Jest ona ujmowana z dynamicznego punktu widzenia, instytucje prawne nań się składające traktowane są jako instrument prowadzenia określonej działalności, zgodnej z wymogami ochrony środowiska.

6. Przeprowadzone rozważania uprawniają do stwierdzenia, że podstawowa sprzeczność rozwojowa prawa rolnego zamyka się w wyrażeniu „między agraryzacją a dezagraryzacją”, inne zaś sprzeczności rozwojowe tej dziedziny prawa stanowią jej konkretyzację. Zaprezentowane relacje między różnymi i biegunowo odmiennymi kierunkami zmian regulacji prawnych dotyczących rolnictwa mają – jak widać – charakter dynamiczny, ulegają ewolucji na przestrzeni czasu. Istotna natomiast dla prawa rolnego jest dominacja tych kierunków zmian, które decydują o rozwoju i przyszłości omawianej tu dziedziny prawa. Agraryzacja regulacji prawnych, wyrażająca się we wprowadzaniu rozwiązań partykularnych (przede wszystkim specjalnych) jest uzasadniana nie tyle względami samego rolnictwa (jego swoistością jako działu gospodarki), ale względami ogólnospołecznymi, w tym interesem konsumentów. Można powiedzieć, że kształt prawa rolnego, jego cechy i rozwój, są rezultatem zasadniczych wyborów ustawodawcy.

Agraryzacja regulacji prawnych dotyczących różnych aspektów rolnictwa doprowadziła do wyodrębniania się nowych działów prawa rolnego (tj. prawa rolno-środowiskowego, rolno-żywnościowego, rozwoju obszarów wiejskich, a nawet prawa rolno-przemysłowego³⁵. Rodzi ona też potrzebę określenia nowych granic prawa rolnego i jego relacji z innymi dziedzinami prawa. Regulacje prawnorolne jako partykularne albo zbliżają się do regulacji innych dziedzin prawa, albo zachowują pewną odrębność. Dla nowoczesnego prawa rolnego charakterystyczne są przede wszystkim powiązania, zbliżanie do innych dziedzin, jako konsekwencja odejścia od izolacji rolnictwa i wiązania tego sektora z rozwojem innych działów gospodarki.

DEVELOPMENT CONTRADICTIONS OF AGRICULTURAL LAW

Summary

The existing literature on agricultural law has already taken account of the main tendencies observed in its development (such as dynamics, expansion, publicisation and institutionalisation). Their common feature is that the changes that take place always go in one direction. However, as it turns out, there are also changes that go in the opposite direction, thus being contradictory to the other ones. Those changes, called development contradictions or contradictions of the development of agricultural law, are the subject of this paper.

The paper analyses those development contradictions that determine the specificity and place of agricultural law in the legal system. These are directions of changes in agricultural legislation that are termed: agrarisation and de-agrarisation, universalism and particularism, tradition and modernity. The role of the legislator is to choose between different, including contradictory, ways of regulating those issues. On the other hand, from the dynamic point of view the situation of agricultural law may be described as something between agrarisation and de-agrarisation of the social relationships in agriculture, between universalism and particularism, or between tradition and modernity.

CONTRADDIZIONI DI SVILUPPO DEL DIRITTO AGRARIO

Riassunto

Nella letteratura agraria sono state già elaborate le fondamentali tendenze di sviluppo del diritto agrario, ossia la tendenza dinamico sviluppo, la tendenza d'espansione, la tendenza

³⁵ Co do kształtowania się prawa rolno-przemysłowego, którego przedmiotem jest wytwarzanie produktów rolnych dla celów przemysłowych zob. J. Hudault, *L'évolution...*, s. 252 i n.

di pubblicizzazione e la tendenza d'istituzionalizzazione del diritto agrario. La loro caratteristica comune è il susseguirsi dei cambiamenti in un'unica direzione. Va comunque detto che nel diritto agrario si verificano anche cambiamenti che corrono nelle direzioni opposte. Proprio tali cambiamenti sono l'oggetto dell'articolo.

Sono state analizzate le contraddizioni che pregiudicano la specificità del diritto agrario e il suo posto nel sistema giuridico. Si tratta qui di alcuni cambiamenti della legislazione agraria che vengono chiamati l'agrarizzazione e la disagrarizzazione, l'universalismo e il particolarismo, la tradizione e la modernità. Il legislatore deve scegliere tra varie, anche contraddittorie, possibilità di regolazione delle questioni agrarie. La situazione del diritto agrario dal punto di vista dinamico può essere illustrata come segue: tra l'agrarizzazione e la disagrarizzazione dei rapporti sociali in agricoltura, tra l'universalismo e il particolarismo delle regolazioni giuridiche e tra la tradizione e la modernità.

ALEKSANDER LICHOROWICZ

Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)

1. Uwagi ogólne

Celem niniejszego artykułu jest rozpoczęcie dyskusji, zarówno wśród prawników agrarystów, jak i cywilistów, na temat miejsca szczególnej regulacji zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w naszym systemie prawa. Kwestia ta staje się coraz bardziej aktualna z następujących powodów:

1) Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego jest w chwili obecnej poważnie zaawansowana w pracach nad nową wersją prawa rzeczowego (księga II k.c.) oraz prawa spadkowego (księga IV k.c.). W chwili obecnej obie te księgi zawierają przepisy szczególne dotyczące obrotu gruntami rolnymi (zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*). Wśród uczestników prac Komisji pojawiają się wątpliwości, czy dalsze utrzymywanie w ramach Kodeksu cywilnego – zredukowanej przecież nowelizacją k.c. z 1990 r. i orzeczeniem TK z 31 stycznia 2001 r. – szczególnej regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi jest celowe. Do tych względów natury bardziej formalnej dochodzą względy natury merytorycznej.

2) Nie ulega wątpliwości, że szczególna regulacja obrotu gruntami rolnymi w swej aktualnej formie nie może być dłużej utrzymywana. Ma ona, po wskazanych wyżej zmianach, charakter raczej szątkowy i incydentalny. Doszło już do tego, że Trybunał Konstytucyjny, który przyczynił się przecież w decydujący sposób do uchylenia obowiązującego uprzednio szczególnego porządku dziedziczenia gospodarstw rolnych, stawia zarzut polskiemu usta-

wodawcy¹, iż „[...] od ogłoszenia wyroku w sprawie o sygn. P 4/99 ustawodawca nie podjął żadnych kroków zmierzających do uregulowania stanu prawnego w dziedzinie ustawowego dziedziczenia gospodarstw rolnych [...]”.

Dodajmy do tego zasadnicze, w moim przekonaniu, fiasko regulacji obrotu rolnego zawartej w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawa ta, wbrew swemu tytułowi, nie zawiera praktycznie żadnych regulacji obrotu rolnego, które mogły wpłynąć pozytywnie na poprawę struktury gruntowej Polski. Z kolei zawarte w niej postanowienia dające Agencji Nieruchomości Rolnych możliwość ingerencji w obrót gruntami rolnymi, stanowiące dotkliwe utrudnienie obrotu (zarówno dla stron, jak i dla notariuszy) i destabilizujące jego bezpieczeństwo, w praktyce nie są stosowane². Ponadto dwie instytucje wprowadzone przez ustawę z 11 kwietnia 2003 r. (prawo wykupu z art. 4 i ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5) zostały już zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego i wiele wskazuje na to, że zostaną uznane za niekonstytucyjne.

3) Wspomnieć wreszcie należy o planowanych przez Ministerstwo Rolnictwa zmianach w dysponowaniu gruntami Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jeżeli wejdą w życie ministerialne plany szybkiego i korzystnego dla gospodarstw rodzinnych rozdysponowania tych gruntów pomiędzy rolników, to kwestia nowej, racjonalnej regulacji obrotu gruntami rolnymi nabierze szczególnego znaczenia praktycznego, stanie się niejako gwarancją skuteczności całej tej słusznej akcji i jej pozytywnych dla struktury agrarnej Polski skutków.

Swoje uwagi na temat miejsca regulacji szczególnych zasad obrotu gruntami rolnymi podzielę na dwie części. W pierwszej z nich, o charakterze prawnoporównawczym, przedstawię przykłady dwóch ostatnich regulacji obrotu gruntami rolnymi we Włoszech i we Francji. Celem tych uwag będzie wykazanie, jak poważnym zainteresowaniem obu tych państw cieszy się w ostatnich latach regulacja obrotu gruntami rolnymi i jak bezpodstawa jest stagnacja w tej kwestii panująca w ustawodawstwie polskim. Ponadto przykład włoski i francuski dają dobrą ilustrację różnych metod legislacyjnych wykorzystywanych w trakcie regulacji obrotu gruntami rolnymi. W wypadku włoskim będzie to przejście od Kodeksu cywilnego (art. 846 w. k.c.) do ustawy szczególnej. Natomiast przykład francuski wykaże, że ustawodawca francuski, uregulowawszy po raz pierwszy kwestię szczególnego reżimu

¹ Wyrok z 5 września 2007 r., sygn. P 21/06, uzasadnienie pkt 5.3.

² W miarę dostępnych mi informacji ANR skorzystała z przysługującego jej ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości rolnych w 0,5 promila wypadków.

działu spadków rolnych w Kodeksie Napoleona (art. 832 i n.), konsekwentnie do chwili obecnej lokalizuje tę regulację w KN mimo jej licznych i istotnych zmian. Nie przeszkadza to równocześnie ustawodawcy francuskiemu regulować obrót *inter vivos* gruntami rolnymi poprzez ustawy szczegółowe zlokalizowane poza kodeksem cywilnym we francuskim *Code rural*.

2. Uwagi prawnoporównawcze

Przykład włoski

Warto rozpocząć od ustawodawstwa włoskiego, gdyż zmiany, jakie tam zaszły ostatnio, są poważne i mają wręcz modelowy charakter.

Otóż przez całą drugą połowę XX w. we włoskim ustawodawstwie agrarnym obowiązywała – co do zasady – kontrola podziału gospodarstw rolnych, która jednakże w praktyce była fikcją. Art. 846 ust. 1 włoskiego Kodeksu cywilnego z 1942 r. wprowadził instytucję minimalnej jednostki upraw³ (*minima unità colturale*), poniżej której – co do zasady – gospodarstwo rolne nie mogło być dzielone. Art. 846 ust. 2 k.c.w. określał tylko ogólnie wielkość tej jednostki. Miał to być obszar wystarczający do pełnego zatrudnienia jednej rodziny rolniczej. Przełamanie tego zakazu stwarzało możliwość unieważnienia czynności prawnej prowadzącej do podziału niezgodnego z *minima unità colturale*. O nieważności czynności orzekł sąd na wniosek właściwego organu administracji (art. 848 k.c.w.).

Ten rygorystyczny, a zarazem prosty system zapobiegania nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych, jaki wprowadził art. 846 k.c.w., nie wszedł w praktyce w życie. Podjęto mianowicie zasadniczo słuszną decyzję o terenowym zróżnicowaniu wielkości *minima unità colturale*, przekazując kompetencje do jej określenia poszczególnym regionom. Jednakże na terenie całych Włoch żaden region nie podjął uchwały określającej wielkość *minima unità colturale*. Ponadto władze centralne nigdy nie wskazały organu administracji właściwego do występowania do sądów o ewentualne unieważnienie czynności sprzecznych z art. 846 k.c.w. W konsekwencji aż do 2004 r. cały system zapobiegania nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych wprowadzony przez art. 846 k.c.w. nie wszedł w praktyce w życie⁴. Wyjątek sta-

³ Instytucja ta została później przejęta przez ustawodawstwo hiszpańskie i portugalskie.

⁴ Najlepszy obraz trudności interpretacyjnych i praktycznych, z jakimi musiała się włoska doktryna i praktyka w związku z niekompletnością regulacji zawartej w art. 846 k.c.w., znajdzie

nowiły tu grunty nadane rolnikom na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych XX w. w ramach reformy rolnej⁵, których niepodzielności rygorystycznie przestrzegały odrębne przepisy faktycznie zresztą w praktyce obrotu stosowane. Definitywnie zostały one uchylone dopiero w 2001 r.⁶

Ten stan rzeczy nie mógł trwać wiecznie, zwłaszcza że ustawodawstwo strukturalne i organy Unii Europejskiej wywierały coraz większy nacisk na władze włoskie, by podjęły bardziej skuteczne kroki w kierunku poprawy zacofanej struktury gruntowej rolnictwa włoskiego. Początkowo usiłowano ożywić instytucję *minima unità colturale*, zastępując ją – albo może lepiej: wzbogacając – o instytucję *minima unità produttiva* wprowadzoną ustawą nr 441 z 15 grudnia 1998 r. Instytucja *minima unità produttiva* skierowana była do młodych rolników organizujących swe gospodarstwa. Zastosowano tu zupełnie odmienną metodę regulacji: w miejsce sankcji zastosowano metodę bodźcową. Organizacja gospodarstwa z zachowaniem *minima unità produttiva* łączyła się z możliwością skorzystania przez rolnika z szeregu form pomocy i udogodnień finansowych. Niedochowanie tej normy nie pociągało jednak za sobą dotychczasowej sankcji nieważności. Ta bodźcowa metoda regulacji, zastępująca sankcje nieważności, będzie odtąd stale obecna w analizie rozwoju odpowiednich regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie włoskim. Nie znaczy to jednak, że ustawodawca włoski definitywnie zrezygnował tu z metody nakazowej w regulacjach dotyczących obrotu gruntami rolnymi.

Zasadniczą zmianę w ustawodawstwie włoskim stanowiło jednakże wprowadzenie instytucji *compendio unico*. Dotycząca jej regulacja wprowadzona została po raz pierwszy ustawą nr 448 z 28 grudnia 2001 r. Jej zakres był początkowo stosunkowo wąski i odnosił się tylko do regionów górskich. W swej w pełni rozwiniętej, aktualnej formie instytucja *compendio unico* pojawia się dopiero w 2004 r. na bazie ustawy nr 99 z 29 marca 2004 r.⁷ Ustalić zatem na wstępie należy, co ustawodawca włoski rozumie przez instytucję *compendio unico*. Otóż kryteriów, które muszą być spełnione, aby gospodarstwo uzyskało status prawny *compendio unico*, jest kilka, i to o różnorodnym charakterze:

czytelnik w pracy G.Giuffrida, *Minima unità colturale*, „Rivista di Diritto Agrario” 1964, nr 1, s. 550 i n.

⁵ Trzy ustawy nr 230 z 12 maja 1950 r., nr 804 z 21 października 1950 r. i nr 104 z 27 grudnia 1950 r.

⁶ Por. dekrety nr 325 i 327 z 8 czerwca 2001 r.

⁷ Dodać należy, że instytucja podobna do *compendio unico* pojawiła się już wcześniej w postaci tzw. gospodarstw priorytetowych (*explotaciones agrarias prioritarias*) w hiszpańskiej ustawie nr 19/95 z 4 lipca 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych.

A. Niewątpliwie podstawowe znaczenie ma tu kryterium przedmiotowe, dotyczące przede wszystkim wielkości gospodarstwa. Status prawny *compendio unico* może mianowicie otrzymać tylko takie gospodarstwo, którego obszar zapewnia osiągnięcie przez rolnika minimalnego poziomu dochodu określonego w regionalnych planach rozwoju obszarów wiejskich jako warunek ubiegania się o pomoc inwestycyjną określoną najpierw w rozporządzeniu Rady nr 1257/99, a następnie w rozporządzeniu Rady nr 1260/99. Jak widać, bezpośredni wpływ unijnego ustawodawstwa strukturalnego na rozwiązania włoskie nie ulega wątpliwości. To kryterium przedmiotowe wymaga jednakże pewnego sprecyzowania:

a) obszar *compendium* nie musi być obszarem zwartym, mogą to być również nieruchomości rolne pozostające wobec siebie w pewnej odległości, pod warunkiem że stanowią zorganizowaną jednostkę gospodarczą,

b) obok nieruchomości gruntowych w skład *compendium* wchodzi również części składowe i przynależności stanowiące wyposażenie gospodarstwa. W odróżnieniu jednakże od znanej włoskiemu Kodeksowi cywilnemu instytucji gospodarstwa rolnego (*azienda agraria*) element organizacji nie jest tu brany pod uwagę.

B. W definicji *compendio unico* nie pominięto również kryterium podmiotowe. Osoba pragnąca utworzyć *compendio unico* winna spełniać wymóg bezpośredniej, osobistej pracy na roli (*coltivatore diretto*) albo być zawodowym przedsiębiorcą rolnym (*imprenditore agricolo*). Oba te pojęcia zostały szczegółowo zdefiniowane zarówno we włoskim ustawodawstwie rolnym, jak i w doktrynie. Szersze omawianie tej kwestii przekroczyłoby jednak ramy tematyczne niniejszego opracowania⁸. Na potrzeby dalszych wywodów ważne jest natomiast zwrócenie uwagi czytelnika na istotne zobowiązanie, jakie winna podjąć osoba pragnąca korzystać ze statusu prawnego *compendio unico* – winna ona mianowicie podjąć zobowiązanie do powadzenia działalności rolniczej przez okres co najmniej 10 lat, spełniając przez cały ten okres kryteria podmiotowe, o których była wyżej mowa.

C. Dla powstania *compendio unico* istotne znaczenie ma również element formalny: nabywający nieruchomość rolną winien mianowicie w sposób prawnie niebudzący wątpliwości zawrzeć w treści czynności prawnej oświadczenie woli utworzenia *compendio unico*. Jeśli nabycie następuje w formie aktu notarialnego, obowiązkiem notariusza jest zamieszczenie w treści aktu

⁸ Odsyłam tutaj czytelnika do artykułu A. Szymeckiej, *Instrumenty prawne kształtowania rolniczej struktury obszarowej we włoskim systemie prawnym*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, nr 4.

oświadczenia nabywcy o utworzeniu *compendio unico*. Oświadczenie takie jest następnie ujawniane w odpowiednich księgach gruntowych.

Uzyskanie przez gospodarstwo rolne statusu *compendio unico* łączy się ze znaczącymi przywilejami natury fiskalno-ekonomicznej. Nabycie nieruchomości rolnych, w wyniku którego powstaje *compendio*, wolne jest od podatków i opłat sądowych, wynagrodzenie notariusza zaś ulega redukcji do 1/6. Poza tym rozmiar *compendio unico* ułatwia rolnikowi w istotny sposób korzystanie z dopłat przewidzianych przez przepisy unijne. Można by więc *prima facie* mniemać, że ustawodawca włoski odstąpił definitywnie od bardziej rygorystycznych sankcji związanych z nieracjonalnym podziałem gruntów rolnych na korzyść oddziaływania poprzez bodźce i stymulanty o charakterze ekonomicznym. Byłby to jednak wniosek mylny. Uzyskanie przez gospodarstwo statusu *compendio unico* niesie bowiem ze sobą jedno, ale bardzo rygorystyczne ograniczenie swobody właściciela w rozporządzaniu gruntami wchodzącymi w skład *compendio*: przez okres 10 lat od powstania *compendio unico* staje się niepodzielne. Dotyczy to zarówno czynności *inter vivos*, jak i obrotu *mortis causa*⁹, a nawet wiąże organy przeprowadzające prace scaleniowo-melioracyjne na danym terenie. Co więcej, sankcja za naruszenie tego ograniczenia jest bardzo drastyczna: czynności prawne prowadzące do podziału *compendio unico* są bezwzględnie nieważne. Dotyczy to również postanowień testamentowych mających na celu podział *compendio unico*. Ustawodawca włoski powraca tu zatem do sankcji znanej nam już z art. 846 k.c. w. łącząc ją tylko z instrumentami o charakterze bodźcowym mającymi zachęcać strony do tworzenia *compendii unici*. Co więcej, gdy rolnik naruszy dziesięcioletni zakaz podziału, spotykają go również sankcje o charakterze ekonomicznym, winien bowiem zwrócić wszystkie ulgi w opłatach i podatkach, z jakich skorzystał, i to z należnymi odsetkami.

Jak więc widać, reżim prawny *compendio unico*, jakkolwiek *prima facie* sprawiający wrażenie liberalnego i polegający na metodzie bodźcowej, w praktyce okazuje się dość rygorystyczny, w skuteczny sposób chroniąc niepodzielność gospodarstw rolnych i przyczyniając się do poprawy bardzo przecież zacofanej włoskiej struktury gruntowej w rolnictwie. W stosunku do art. 846 k.c.w. różni się tylko jedną zasadniczą kwestią: o ile zakaz z art. 846 k.c.w. działał *ex lege*, o tyle przyjęcie na siebie ograniczeń podziałowych przewidzianych w instytucji *compendio unico* zależy od woli rolnika.

⁹ Jedynie w przypadku, gdy żaden ze spadkobierców nie chce przejąć *compendio unico*, jego specyficzny status ulega odwołaniu (wraz ze wszystkimi przywilejami) i podział gospodarstwa staje się ponownie dopuszczalny.

Na koniec warto dodać, że struktura gruntowa rolnictwa włoskiego w większej części tego kraju jest zbliżona do polskiej. Jeśli ustawodawca włoski, dosłownie w ostatnich latach, przełamuje impas legislacyjny, jaki panował w dziedzinie środków poprawy struktury gruntowej rolnictwa, to nasuwa się nieodparcie pytanie, czy nie byłoby to celowe również w warunkach polskich...

Przykład francuski

Podobne zjawisko daje się ostatnio zauważyć także we Francji. W odróżnieniu od Włoch, gdzie – jak wskazano wyżej – szczególne zasady ochrony bytu gospodarstwa rolnego przed nieracjonalnymi podziałami dopiero ostatnio uzyskały kompletną, skuteczną szatę prawną, we Francji zasady te mają długoletnią tradycję. Realizuje je instytucja *attribution preferentielle* wprowadzona do Kodeksu Napoleona jeszcze w 1938 r. (art. 831-832), wykorzystująca zresztą wcześniejsze rozwiązania szwajcarskie¹⁰, jak też inne rozwiązania zawarte w *Code Rural*, a dotyczące obrotu *inter vivos*.

O ile instytucja *compendio unico* polega na wprowadzeniu rygorystycznych ograniczeń podziałowych gospodarstw rolnych, zarówno w obrocie *inter vivos*, jak i *mortis causa*, o tyle francuska *attribution preferentielle* dotyczy tylko spadkobrania. Znajduje ona zastosowanie w trakcie działu spadku i polega – ogólnie rzecz biorąc – na wyborze przez ustawodawcę pewnej uprzywilejowanej grupy spadkobierców, która w trakcie działu może domagać się od sędziego i pozostałych spadkobierców, by jemu (lub im) przyznano w naturze gospodarstwo spadkowe, zaspokajając pozostałych spadkobierców splatami. Splaty te we Francji nie podlegają redukcji i odpowiadają pełnej rynkowej wartości udziału spadkowego danego spadkobiercy.

Instytucja *attribution preferentielle* ma we Francji długą historię i podlegała skomplikowanej ewolucji prawnej (akty z 1940, 1943, 1955, 1961, 1980, 1982 oraz 2001 r.). Ich omawianie przekraczałoby ramy i cel badawczy niniejszego artykułu. W tym miejscu wystarczy wskazać, że instytucja ta jest ogólnie zaakceptowana w praktyce i jest powszechnie (od 70 lat) stosowana w obrocie rolnym. Fakt, że ustawodawca francuski dokonał jej ponownych zmian i ulepszeń, jest niewątpliwym dowodem zainteresowania i wagi, jaką przykłada się we Francji do prawnego oddziaływania na ulepszenie i racjonalizację struktur gruntowych kraju.

¹⁰ Por. art. 621-4 szwajcarskiego Kodeksu cywilnego.

W konsekwencji ograniczyć się trzeba do wskazania, jakie *nova* wprowadziła do instytucji *attribution preferentielle* niedawno wydana ustawa z 23 czerwca 2006 r.¹¹, co pozwoli zorientować się co do kierunków rozwoju francuskiej regulacji obrotu gruntami rolnymi i aktualnych preferencji ustawodawcy francuskiego w tej dziedzinie¹².

Otóż już na pierwszy rzut oka widać, że jednym z głównych dążeń ustawodawcy francuskiego w nowelizacji z 2006 r. jest rozszerzenie podmiotowego zakresu oddziaływania tej instytucji. Skoro zaś grupa osób mogących skorzystać z *attribution preferentielle* ulega rozszerzeniu, automatycznie podlega ograniczeniu możliwość dokonania przez współspadkobierców fizycznego podziału gospodarstwa w trakcie działu spadku, co zapobiega rozdrobieniu i nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych. Zatem:

Pierwsze nowe rozszerzenie dotyczy zakresu podmiotowego omawianej instytucji. Mianowicie jako osoby, których pierwszeństwo do przyznania gospodarstwa rolnego w toku postępowania działowego wyprzedza wszystkich innych powołanych, określono małżonka spadkodawcy oraz tych wszystkich spadkobierców, którzy są już współwłaścicielami składników majątkowych, na bazie których było zorganizowane gospodarstwo rolne prowadzone przez spadkodawcę¹³. Na rozszerzenie zakresu podmiotowego oddziaływania instytucji *attribution preferentielle* będzie niewątpliwie miała również wpływ dość liberalna dyspozycja art. 831 KN, która zezwala, by wymóg uprzedniej pracy w gospodarstwie spadkowym mógł być spełniony nie przez samego spadkobiercę, lecz przez jego współmałżonka lub zstępnych. Nawet jeśli ani spadkobierca-współwłaściciel, ani nikt z jego rodziny nie spełniają wymogu pracy w gospodarstwie spadkowym, ich pierwszeństwo do nabycia gospodarstwa pozostaje w mocy – jednakże pod warunkiem, że w ciągu 6 miesięcy wdzierżawią przyznane sobie gospodarstwo spadkowe jednemu lub kilku współspadkobiercom¹⁴, niebędącym, co prawda, współwłaścicielami gospodarstwa spadkowego, lecz spełniającym wymóg uprzedniej pracy w tym gospodarstwie.

¹¹ Ustawa nr 2006-728, „Journal Officiel” z 24 czerwca 2006 r.

¹² Zob. J. Foyer, *Présentation générale de la loi d'orientation agricole*, „Revue de Droit Rural” 2006, II, s. 13.

¹³ Ustawodawca francuski wprowadza tu (art. 831 KN) termin „przedsiębiorstwo rolne” (*entreprise agricole*) co ma ogromne znaczenie teoretyczne. Zająłem się tym szerzej w artykule *Nowy etap legislacyjny w przybliżeniu francuskiej 'exploitation agricole' do modelu prawnego przedsiębiorstwa*, „Studia Iuridica Agraria” t. VI, 2007. W tym miejscu będę nadal posługiwać się polskim terminem „gospodarstwo rolne”.

¹⁴ Lub ich zstępnym.

Istotny wpływ na rozszerzenie podmiotowego zakresu instytucji *attribution preferentielle* mieć będzie również dyspozycja zawarta w nowym brzmieniu art. 833 KN, która rozszerza możliwość skorzystania z pierwszeństwa w przyznaniu spadkowego gospodarstwa rolnego ze spadkobierców ustawowych także na testamentowych, jak też takich, którzy nabyli prawa do spadku na mocy umów spadkowych.

Z kolei istotnego rozszerzenia przedmiotowego zakresu *attribution preferentielle* dokonuje art. 831-2 KN. Dopuszcza on mianowicie osoby, którym przysługuje pierwszeństwo przejęcia, do otrzymania w jego wyniku nie tylko gruntów wchodzących w skład gospodarstwa, lecz także własności lub wstąpienia w prawa dzierżawy (ewentualnie najmu) lokalu mieszkalnego oraz budynków gospodarczych, a także – jeśli wstępuje w prawa spadkodawcy wynikające z dzierżawy – całego inwentarza ruchomego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

Do rozszerzenia przedmiotowego zakresu *attribution preferentielle* przyczynia się również art. 831 KN (*a linea 2*), zgodnie z którym pierwszeństwo w przejęciu dotyczy nie tylko rzeczowych składników gospodarstwa, lecz rozciąga się także na udziały spadkodawcy w różnych spółkach prawa cywilnego i handlowego. Zważywszy, że w praktyce większość gospodarstw rolnych we Francji partycypuje w spółkach cywilnych i handlowych – i to najczęściej w kilku naraz – przepis ten ma wielkie znaczenie praktyczne i w sposób istotny przybliża instytucję *attribution preferentielle* do *successio generalis*.

Równie istotne zmiany wprowadza ustawa z 5 stycznia 2006 r. w dotychczasowej regulacji obrotu *inter vivos*. Nowe przepisy z jednej strony mają charakter liberalizujący regulację obrotu, z drugiej zaś wprowadzają rozwiązania wzmagające rygoryzm przepisów uprzednich. Generalnie stwierdzić można, iż tam, gdzie chodzi o kontrolę struktury gruntowej gospodarstw, ustawodawca francuski kontynuuje swą politykę rozluźniania dawnych, rygorystycznych rozwiązań w tej kwestii¹⁵. Zatem:

a) począwszy od 1 stycznia 2007 r. spod kontroli administracyjnej zostały wyłączone (tzw. *regime declaratif*) praktycznie wszystkie transakcje obrotu gruntami rolnymi o charakterze rodzinnym. O ile pierwotnie¹⁶ wyłączenie takie dotyczyło tylko transakcji z zstępными, o tyle po 1 stycznia 2007 r. zostało ono rozciągnięte na transakcje ze wszystkimi krewnymi aż do III stopnia, co jest rozwiązaniem bardzo liberalnym. Przyczyna tego liberalizmu ustawo-

¹⁵ Szerzej na ten temat por. M. Gain, *Le controle des structures dans la loi d'orientation agricole*, „Revue de Droit Rural” 2006, II, s. 4 i n.

¹⁶ W 1999 r. i ono uległo ograniczeniu.

dawcy francuskiego ma swoje źródło w zjawisku coraz większej niechęci młodych rolników do pozostawania na wsi w gospodarstwie rodziców;

b) próg minimalny rozmiarów przedmiotu transakcji dotyczącej gruntów rolnych, a podlegającej kontroli strukturalnej złagodzone z 0,5 tzw. jednostki odniesienia (*unite de reference*) do 1-2 UR w zależności od rodzaju transakcji;

c) równocześnie ustawodawca francuski zatroszczył się o to, by zapewnić tak zliberalizowanym przepisom gwarancje powszechnego i skutecznego stosowania w praktyce obrotu. Jeżeli dana transakcja jest sprzeczna z zasadami kontroli struktur rolnych, organ administracyjny sprawujący taką kontrolę może najpierw nałożyć na rolnika grzywnę, a następnie wydać zakaz dalszego prowadzenia przezeń produkcji rolnej. Co więcej – w wypadku orzeczenia zakazu produkcji, rolnik nie może korzystać z żadnych form pomocy finansowej, zarówno krajowej, jak i unijnej, co jest sankcją szczególnie dotkliwą. Zaostreżeniu natomiast uległy – jak już wspomniano – przepisy mające zagwarantować w trakcie obrotu gruntami rolnymi posiadanie przez nabywcę gruntu rolnego kwalifikacji zawodowych odpowiadających aktualnym wymogom techniki rolniczej;

d) w pierwszym rządzie rozbudowano i rozszerzono zakres działania instytucji zezwolenia na podjęcie produkcji rolnej – zezwolenia badającego, jak wiadomo, przede wszystkim przygotowanie zawodowe nabywcy gruntu rolnego. Wymóg uzyskania takiego zezwolenia został rozciągnięty nie tylko na wypadki założenia gospodarstwa rolnego, lecz także na jego powiększenie i połączenie z innym;

e) przyjęto poza tym bardzo rygorystyczną zasadę, że wyłączenia i złagodzenia kontroli strukturalnej, jakie francuskie ustawodawstwo rolne przewiduje w odniesieniu do obrotu gruntami rolnymi, przestają automatycznie obowiązywać, jeśli:

– choćby jeden nabywców gruntu rolnego nie spełnia wymogu kwalifikacji rolniczych albo jest w wieku emerytalnym,

– osoba prawna lub spółka nabywająca grunt rolny nie ma pośród członków osoby o kwalifikacjach rolniczych,

– nabywca jest rolnikiem dwuzawodowym, a jego dochody pozarolnicze przekraczają 3120 razy minimalną stawkę godzinową w rolnictwie.

Tak więc, zarówno ustawodawca włoski, jak i francuski, tworząc nowe rozwiązania w zakresie kontroli obrotu gruntami rolnymi, koncentrują się przede wszystkim na stworzeniu warunków do koncentracji gruntów rolnych, zapobieganiu nieracjonalnym podziałom gospodarstw oraz stworzeniu gwarancji, że grunty te będą trafiały w ręce osób dających gwarancje kwalifikacyjne prawidłowego ich zagospodarowania. Podobne gwarancje w polskim ustawo-

dawstwie agrarnym albo wcale nie istnieją, albo mają charakter zaledwie fragmentaryczny. Nie można o tym zapominać podejmując dyskusję na temat miejsca regulacji obrotu gruntami rolnymi w polskim systemie prawa.

3. Kwestia usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w polskim systemie prawa

Uwagi wstępne

Poruszona tu kwestia sprowadza się do zasadniczego, ważnego zarówno ze względów modelowych, jak i praktycznych zagadnienia: czy szczególną regulację obrotu gruntami rolnymi zawrzeć w kodeksie cywilnym czy też w ustawach szczegółowych. Zagadnienie to nie jest wcale nowe i pojawia się w wielu krajach, które wprowadziły szczególne zasady obrotu gruntami rolnymi – a więc w przeważającej większości krajów Europy Zachodniej¹⁷. Przywołać tu trzeba choćby zaciętą dyskusję, jaka toczyła się w Niemczech jeszcze w latach 1895-1896 w trakcie prac nad BGB: czy zawrzeć w nim *Anerbenrecht*, tj. szczególny system dziedziczenia gospodarstw rolnych. Brali w niej udział naukowcy o takim autorytecie, jak L. Brentano, O. Gierke czy L. Eneccerus. Mimo że większość uczestników dyskusji opowiadała się z unifikacją i włączeniem *Anerbenrecht* do BGB, zwyciężył głos L. Enneccerusa i szczególne przepisy o dziedziczeniu gospodarstw rolnych pozostały poza kodeksem cywilnym¹⁸.

Inne kraje Europy zachodniej przyjmują w tej kwestii rozwiązania różnorodne i trudno tutaj dostrzec jakąś generalną prawidłowość. Można jednakże zauważyć, że wiele z pośród nich, zwłaszcza tam, gdzie wpływy Kodeksu Napoleona były silne, szczególną ochronę gospodarstw rolnych w procesie dziedziczenia zachowuje (przynajmniej częściowo) w kodeksie cywilnym, umiejscawiając z kolei zasady dotyczące obrotu *inter vivos* w ustawach szczególnych (np. Francja, Belgia, Holandia, Hiszpania, Szwajcaria, Grecja oraz Finlandia). Obok tego istnieją jednak kraje, w których praktycznie cała regulacja obrotu gruntami rolnymi znajduje się poza kodeksem cywilnym (Niemcy, Dania, Norwegia, Szwecja). Podział na romańską i germańsko-skandynawską rodzinę prawa rysuje się na więc tutaj w sposób wyraźny.

¹⁷ Wyjątek stanowią tu Wielka Brytania i do pewnego stopnia Belgia.

¹⁸ Szerzej na ten temat por. A. Lichorowicz, *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1992, s. 42.

Polska do 1964 r. nie odróżniała się od przedstawionych wyżej rozwiązań zachodnioeuropejskich. Pewne formy ochrony bytu gospodarstw rolnych w procesie ich podziału umiejscowione były w przepisach prawa cywilnego (prawo rzeczowe, prawo spadkowe), z tym że specyfika polska polegała na istotnej roli, jaką odgrywały tutaj przepisy procedury cywilnej (art. 152 § 3 i art. 162 § 1 post. spadkowego i art. 35 i 39 post. rzeczowego). Znaczna część kontroli obrotu gruntami rolnymi regulowana była jednak – i to już od 1 września 1919 r. – aktami pozakodeksowymi. Trend ten kontynuowała ustawa z 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych¹⁹.

Zasadnicza zmiana nastąpiła 18 maja 1964 r., kiedy to weszły w życie rolne przepisy Kodeksu cywilnego z 23 kwietnia 1964 r. Jak wynika z materiałów Komisji Kodyfikacyjnej, przyczyną takiego rozwiązania było: a) dokonanie poprawek w legislacyjnie stojącej na niskim poziomie ustawie z 29 czerwca 1963 r., b) koordynacja zasad obrotu gruntami rolnymi z siatką pojęciową wprowadzaną przez Kodeks cywilny, c) nadanie wyższej (kodeksowej) rangi niepopularnym, bardzo rygorystycznym przepisom ustawy z 29 czerwca 1963 r.

Można zaryzykować twierdzenie, że z dniem 18 maja 1964 r. podstawowa część obrotu gruntami rolnymi została uregulowana w Kodeksie cywilnym²⁰. W ten sposób Polska, w porównaniu z porządkami prawnymi krajów Europy Zachodniej, stała się państwem, w którym regulacja obrotu gruntami rolnymi, zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*, stała się domeną Kodeksu cywilnego. Stan taki trwa praktycznie do dzisiaj, z tym jednak zastrzeżeniem, że z biegiem lat, na skutek przemian politycznych i gospodarczych, jakie nastąpiły w Polsce po 1964 r., w wyniku licznych nowelizacji (1971, 1982 i 1990 r.) oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego²¹ przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące obrotu *mortis causa* gospodarstwami rolnymi mają charakter szczątkowy, natomiast dotyczące obrotu *inter vivos* uległy znacznej redukcji.

Stan ten uległ w niewielkim tylko stopniu zmianie w wyniku wydania ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawa ta, a więc akt pozakodeksowy, nie zawiera – poza określeniem nowych warunków ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy gospodarstw rolnych i wprowadzeniem

¹⁹ Dz. U. Nr 28, poz.168.

²⁰ Oczywiście pewne regulacje, zwłaszcza dotyczące obrotu gruntami Państwowego Funduszu Ziemi, a następnie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa pozostawały i pozostają nadal poza Kodeksem cywilnym.

²¹ Por. zwłaszcza znane orzeczenia z 31 stycznia 2001 r. (sygn. P 4/99) i z 5 września 2007 r. (sygn. P 21/06).

art. 1070¹ k.c. – nowych rozwiązań w zakresie ochrony struktur gruntowych gospodarstw rolnych w Polsce. W konsekwencji cała merytoryczna regulacja obrotu gruntami rolnymi, jakkolwiek zredukowana, mieści się dalej w Kodeksie cywilnym i częściowo w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 619 § 2 w zw. z art. 688 k.p.c.). Nie ulega wątpliwości, że regulacja obrotu gruntami rolnymi w swym aktualnym stanie nie może dłuższej obowiązywać. W konsekwencji trzeba jasno zdać sobie sprawę, że toczący się obecnie spór o miejsce regulacji obrotu gruntami rolnymi jest równocześnie sporem o to, kto ma opracować nowy model regulacji obrotu gruntami rolnymi. Gdyby utrzymać umiejscowienie tych zasad w Kodeksie cywilnym, obowiązek ten spadłby na Komisję Kodyfikacyjną. W wypadku „wyprowadzenia” regulacji obrotu gruntami rolnymi z Kodeksu cywilnego, obowiązek zostałby nałożony w pierwszym rzędzie na Ministra Rolnictwa. O tym aspekcie zagadnienia nie należy zapominać, poszukując rozwiązania co do miejsca przepisów o obrocie gruntami rolnymi w polskim systemie prawa.

Krótką oceną aktualnego stanu polskiej regulacji obrotu gruntami rolnymi

Patrząc z perspektywy ponad 40 lat na polską regulację obrotu gruntami rolnymi, nie sposób nie dostrzec postępującego w tym zakresie procesu dekodyfikacji. Regulacja ta w swej pierwotnej wersji, jaka znalazła się w 1964 r. w Kodeksie cywilnym, stanowiła pewną spójną całość, cechującą się jednak znacznym, niewątpliwie nadmiernym rygoryzmem. Począwszy od 1971 r., rozpoczyna się proces jej dekodyfikacji. Dekodyfikacja ta miała trzy źródła:

– pierwsze z nich stanowiły zmiany w samym Kodeksie cywilnym (1971, 1982 i 1990) polegające na uchylaniu pewnych i liberalizacji pozostałych regulacji obrotu gruntami rolnymi. Nie można przeoczyć, że kolejne zmiany tych przepisów odpowiadają dokładnie datom przemian politycznych w Polsce,

– drugim źródłem dekodyfikacji przepisów o obrocie gruntami rolnymi zawartych w Kodeksie cywilnym jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Dwa cytowane wyżej orzeczenia TK z 31 stycznia 2001 r. i z 5 września 2007 r. stwierdziły niekonstytucyjność kluczowych przepisów Tytułu X księgi IV k.c. określających sam model dziedziczenia rolnego w Polsce (z przepisami intertemporalnymi włącznie)²²,

²² Szerszą analizę skutków tego orzeczenia przeprowadziłem w pracy *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych po wyroku TK z 31.1.2001 r.*, „Rejent” 2001, nr 9.

– istotnym czynnikiem dekodyfikacji przepisów o obrocie gruntami rolnymi są także ustawy szczególne. Wskazać tu w pierwszej kolejności należy ustawę z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, która wprowadziła nowy typ umowy nazwanej w zakresie obrotu rolnego (umowa z następcą), ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, która w sposób istotny zmieniła w porównaniu z Kodeksem cywilnym zasady i tryb dzierżawy; i sprzedaży gruntów państwowych czy wreszcie ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która zastąpiła własną regulacją ustawowe prawo pierwokupu dzierżawców nieruchomości rolnych z art. 695 § 2 k.c., rozszerzyła ustawowe prawo pierwokupu państwa w odniesieniu do gruntów rolnych i dodała nowy art. 1070¹ k.c. Pewne wymogi obszarowe i kwalifikacyjne, jeśli chodzi o obrót gruntami rolnymi, dodały też przepisy z 26 kwietnia 2001 r. i 30 kwietnia 2004 r. o rentach strukturalnych.

Jak w konsekwencji przedstawia się aktualny stan regulacji obrotu gruntami w Polsce? Pytania tego nie sposób pominąć, gdyż bez ustalenia tej kwestii przyszła decyzja co usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi będzie nieco zawieszona w próżni. Ogólnie stwierdzić należy, że aktualna regulacja obrotu gruntami rolnym stanowi mało koherentny zlepek regulacji, które „uratowały” się z różnych nowelizacji, zmian i reform.

W zakresie obrotu *inter vivos*: 1) nie istnieje w praktyce kontrola kwalifikacji zawodowych nabywców nieruchomości rolnych jako przesłanki dopuszczalności nabycia gruntu rolnego (poza mało skutecznym wymogiem takich kwalifikacji zawartym w art. 7 ust. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz § 7 ust. 1 pkt b rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. o rentach strukturalnych), 2) w niewielkim tylko stopniu istnieje prawna ochrona gospodarstw rolnych przed nieracjonalnymi podziałami, a jeśli tak, to tylko zasadniczo w wypadku sądowego zniesienia współwłasności (art. 214 k.c.), 3) brak środków prawnych (nie mówić o ekonomicznych) stymulujących koncentrację gruntów gospodarstw rolnych, 4) brak wreszcie, poza mało skutecznym ograniczeniem z art. 5 ust. 1 pkt ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, środków zapewniających kontrolę zjawisk nadmiernej koncentracji gruntów rolnych, 5) jedyna regulacja, która w mniej więcej zadowalającym stopniu utrzymała skuteczność swego oddziaływania, to przepisy o spłatach z gospodarstwa rolnego, które szczęśliwie mają zastosowanie zarówno w obrocie *inter vivos*, jak i *mortis causa*.

Jeszcze gorzej przedstawia się sytuacja, jeśli chodzi o szczególną regulację dziedziczenia gospodarstw rolnych zawartą w Tytule X Księgi IV k.c. Jak już wspomniano, dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia

2001 r. i 5 września 2007 r. pozbawiły mocy szereg istotnych przepisów tej Księgi, jak też kilka przepisów intertemporalnych (LV, LVI, LVIII p.w.k.c.). W konsekwencji wiele innych przepisów, których TK nie uznał za niekonstytucyjne, stało się normami pustymi (art. 1058, 1063, 1066, 1079 i – w swej istotnej części – art. 1082 k.c.). Jednocześnie nadal obowiązuje kilka przepisów, które realizują słuszne *rationes legis*, jeśli chodzi o prawne oddziaływanie na proces dziedziczenia gospodarstw rolnych. Największą wagę w skutkach oddziaływania przypisać trzeba art. 1070 k.c. Uznać go należy za najważniejszy z pozostałych w mocy rozwiązań zawartych w Tytule X Księgi IV k.c. Stanowi on *sui generis* zwornik pomiędzy przepisami Kodeksu dotyczącymi obrotu *inter vivos* a *mortis causa* i stanowi gwarancję, że sądowy, ale już nie notarialny podział gospodarstwa rolnego, następujący w wyniku zniesienia współwłasności powstałej *inter vivos*, będzie przebiegał według tych samych zasad, co dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne, który jest przecież *de facto* takim samym zniesieniem współwłasności gospodarstwa rolnego, tyle że powstałej *mortis causa* (*ubi eadem legis ratio...*).

Istotne znaczenie i pozytywne oddziaływanie na strukturalne skutki procesu dziedziczenia gospodarstw rolnych zachowuje także art. 1067 k.c., który przynajmniej przy realizacji zapisu chroni gospodarstwa rolne przed nieracjonalnymi działaniami oraz w sposób racjonalny reguluje rozmiar i realizację zapisów pieniężnych z gospodarstwa rolnego. Tę ostatnią funkcję w odniesieniu do spłat z gospodarstwa rolnego realizuje również regulacja zachowku z gospodarstwa rolnego zawarta w art. 1082 k.c.

Powyższy krótki przegląd aktualnego stanu polskiej regulacji obrotu gruntami rolnymi miał przede wszystkim na celu uświadomienie czytelnikowi, że:

1) każda próba zmiany usytuowania tego szczytkowego systemu nie może być dokonana bez jego równoczesnej reformy, a przynajmniej istotnego przededagowania. Nie można o tym zapominać podejmując decyzję w sprawie zmiany usytuowania przepisów w przedmiocie obrotu gruntami rolnymi;

2) w decyzji o lokalizacji przepisów o obrocie gruntami rolnymi regulacje obrotu *mortis causa* i *inter vivos* należy traktować łącznie. Regulacje obu tych nurtów obrotu są na tyle ściśle połączone wzajemnymi odesłaniami i wspólnymi definicjami legalnymi, realizują na tyle podobne *rationes legis*, że ich rozdzielenie byłoby bardzo trudne i odbiłoby się na czytelności i skuteczności obu regulacji. Wspominana już wcześniej stosowana w wielu krajach praktyka odrębnej regulacji każdego z tych nurtów obrotu wynikała ze względów historycznych (regulacje spadkowe były z reguły wcześniejsze) bądź politycznych. W aktualnych warunkach polskich oba te względy nie wchodzą w grę, co daje ustawodawcy znaczną swobodę działania.

Możliwe rozwiązania problemu usytuowania regulacji obrotu gruntami rolnymi w polskim systemie prawa

Możliwe rozwiązania problemu usytuowania regulacji obrotu gruntami rolnymi możemy podzielić na dwie zasadnicze grupy :

A. Rozwiązania zakładające utrzymanie lokalizacji tych przepisów w obrębie kodeksu cywilnego

Możliwe są tu różnorodne warianty:

a) zachowanie Tytułu X Księgi IV i zawartych w nim przepisów, które nie utraciły mocy, przy równoczesnej aktualizacji ich brzmienia, ich dostosowania, adjustacji do stanu prawnego, jaki powstał w wyniku wydania orzeczeń TK z 31 stycznia 2001 r. i 5 września 2007 r.,

b) uchylenie Tytułu X Księgi IV przy równoczesnym „rozproszeniu” uregulowań szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych w tytułach i rozdziałach dotyczących ogólnych instytucji prawa spadkowego. Odnosnie do regulacji obrotu *inter vivos* problem taki nie powstawałby, gdyż ich lokalizacja w kodeksie cywilnym nie nasuwa wątpliwości,

c) zupełnie nowa redakcja w obrębie kodeksu cywilnego przepisów szczególnych o obrocie gruntami rolnymi oparta na najnowszych rozwiązaniach ustawodawstw krajów Europy zachodniej, podstawowych kierunkach polityki strukturalnej UE w rolnictwie, a w odniesieniu do dziedziczenia gruntów rolnych – dodatkowo na zaleceniach zawartych w orzeczeniach TK z 31 stycznia 2001 r. i 5 września 2007 r.²³

Ustalenie, który z wyżej wymienionych wariantów należy przyjąć, jest rzeczą wtórną. Zasadnicze znaczenie mieć będzie decyzja, czy regulację obrotu gruntami rolnymi pozostawimy w kodeksie cywilnym czy też poza nim. Rzetelność naukowa nakazuje przyznać, że trudno jest – przynajmniej autorowi niniejszych uwag – wskazać na argumenty, które w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości, przemawiają za utrzymaniem przepisów o obrocie gruntami rolnymi w kodeksie cywilnym bądź też za „wyprowadzeniem” ich z tego kodeksu.

Nie ulega wątpliwości, że zasada zupełności regulacji kodeksowej przemawiałaby zdecydowanie za pozostawieniem regulacji szeroko ujętego obrotu nieruchomości rolnymi w kodeksie cywilnym. Nie wolno zapominać, że pierwotnie obrót ten regulowany był całościowo ustawą z 29 czerwca 1963 r.

²³ Por. szerzej A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii reformy i aktualizacji modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, w: *Księdze Pamiątkowej J. Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000.

o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych i właśnie względem na zupełność Kodeksu cywilnego, jak też na nadanie regulacji obrotu rolnego rangi odpowiadającej jego znaczeniu stanowił czynnik decydujący o ich inkorporacji do Kodeksu cywilnego²⁴. Na istotne znaczenie zasady zupełności Kodeksu wskazuje się również w doktrynie, jak również w toku aktualnych prac kodyfikacyjnych²⁵.

Nie można ignorować faktu, że tak ważne elementy obrotu cywilnego, jak prawo spółek, działalność gospodarcza czy prawo bankowe zostały już wyjęte z kodeksu cywilnego. Obrót gruntami rolnymi stanowi ciągle jeszcze jeden z najistotniejszych elementów obrotu cywilnego. W jakiegokolwiek bowiem ustawie szczególnej umieścimy jego regulację, będzie to zawsze obrót cywilnoprawny, podpadający pod właściwość sądów powszechnych i biur notarialnych. Wyłączenie jego regulacji z kodeksu cywilnego może w istotny sposób ograniczyć zakres społecznego oddziaływania tego aktu prawnego.

Za utrzymaniem regulacji obrotu gruntami rolnymi w kodeksie cywilnym przemawia jeszcze jeden argument dotyczący techniki legislacyjnej, o istotnym znaczeniu i skutkach praktycznych. Nie można zapominać, że regulacja obrotu gruntami rolnymi stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych instytucji kodeksowych, posługuje się wprost definicjami kodeksowymi i odpowiednimi rozwiązaniami o charakterze ogólnym²⁶. Zerwanie tej więzi z kodeksem cywilnym i przeniesienie regulacji obrotu gruntami rolnymi do odrębnych ustaw z natury rzeczy łączyłoby się z koniecznością częstego posługiwania się w niej metodą odesłania. Jest rzeczą ogólnie wiadomą, jak mało precyzyjna i następcząca poważne trudności – zarówno wymiarowi sprawiedliwości, jak i doktrynie – jest metoda odesłania.

Usunięcie (a więc w konsekwencji uchylenie regulacji) obrotu gruntami rolnymi z kodeksu cywilnego łączyłoby się z istotnymi trudnościami o charakterze intertemporalnym. Obrót gruntami rolnymi jest dziedziną zbyt społecznie ważną, by mógł pozostawać bez regulacji. W konsekwencji byłaby konieczna ścisła synchronizacja ukończenia prac w Ministerstwie Rolnictwa i Sejmie nad nową, pozakodeksową regulacją obrotu gruntami rolnymi i momentu wejścia w życie nowej wersji Kodeksu cywilnego. Znając realia naszego

²⁴ Właśnie z tego względu odstąpiono od przyjętego już w pracach kodyfikacyjnych systemu rezerwy na rzecz instytucji zachowku.

²⁵ Por. wystąpienie prof. Z. Radwańskiego na sympozjum zorganizowanym przez Krajową Radę Notarialną w Warszawie (30 listopada – 1 grudnia 2007 r.), Zieloną Księgę, Warszawa 2006, s. 20 i n., jak też stanowisko Rady Legislacyjnej (M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, s. 1).

²⁶ Por. ciekawe zestawienie poglądów doktryny w tej kwestii zawarte w pracy R. Budziewskiego, *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań 2008, s. 168 i n.

procesu legislacyjnego i dzielących Polskę konfliktów politycznych, wydaje się to bardzo wątpliwe.

Jeśli synchronizacji tej nie uda się zachować, powstaną trudne intertemporalne problemy dalszego stosowania w obrocie rolnym przepisów dawnego Kodeksu. Mając na uwadze, że odnośnie do stosowania rolnych przepisów k.c. w czasie istnieją już dwie cezury, a mianowicie 5 czerwca 1963 r. i 14 lutego 2001 r., nałożenie się na to jeszcze kwestii związanych z dalszym stosowaniem przepisów rolnych uchylonego k.c., usunięcie regulacji obrotu rolnego z tego Kodeksu może spowodować niełatwe do pokonania trudności o charakterze intertemporalnym. Trudności te ulegną istotnej redukcji w przypadku pozostawienia regulacji obrotu gruntami rolnymi w kodeksie cywilnym. Z drugiej jednakże strony istnieje poważna niedogodność związana z usytuowaniem regulacji obrotu gruntami rolnymi w kodeksie cywilnym. Regulacja ta stanowi narzędzie oddziaływania przez państwo oraz – pośrednio – przez Unię Europejską na strukturę gruntową kraju. Jak wiadomo, zmienność stanowi istotę każdej polityki. W konsekwencji cele i metody oddziaływania czynników państwowych na strukturę gruntową kraju będą ulegać, bo muszą ulegać, zmianom. Konsekwencją tego jest konieczność zmian w ustawodawstwie regulującym obrót gruntami rolnymi. Tymczasem jedną z podstawowych cech regulacji kodeksowej jest pewna jej stabilność i wybieganie w przyszłość. I tu rodzi się niebezpieczeństwo powstania pewnej sprzeczności pomiędzy ogólną regulacją kodeksową a szczególną regulacją obrotu gruntami rolnymi. Przekonał się o tym polski ustawodawca, gdyż przepisy Kodeksu cywilnego regulujące obrót gruntami rolnymi były przedmiotem niewątpliwie jednych z najliczniejszych i najistotniejszych zmian w całym Kodeksie. Ich aktualny, kadłubowy stan jest właśnie tego wynikiem.

Inna rzecz, że niektórzy ustawodawcy faktem tym wcale się nie przejmują. Niech za przykład służy ustawodawstwo szwajcarskie i francuskie. Instytucja *attribution preferentielle* (pierwszeństwo do przyznania gospodarstwa rolnego w naturze w trakcie działu spadku) znana kodeksom cywilnym obu tych krajów jest, mimo kilkunastu nowelizacji na przestrzeni prawie wieku, nadal utrzymywana w kodeksach cywilnych obu tych państw.

B. Rozwiązania lokalizujące regulację obrotu gruntami rolnymi w odrębnych ustawach

a) Jako pierwsza, niejako automatycznie, nasuwa się tu możliwość odpowiedniego znowelizowania i rozszerzenia ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, zwłaszcza że w swej preambule (art. 1) przewiduje

ona poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów, troskę o kwalifikacje zawodowe nabywców nieruchomości rolnych. Osobiście nie jestem zwolennikiem takiego rozwiązania. Wspomniana ustawa, wbrew swemu tytułowi i zapowiedziom zawartym w preambule, nastawiona jest na państwową kontrolę obrotu gruntami rolnymi pod kątem – z jednej strony – usuwania z obrotu niewłaściwych nabywców, z drugiej zaś – z punktu widzenia interesów Agencji Nieruchomości Rolnych. Cele te ustawa z 11 kwietnia 2003 r. realizuje, korzystając z tak drastycznych instrumentów, jak ustawowe prawo pierwokupu, wykupu i odkupu nieruchomości rolnych, w znikomym natomiast stopniu zawiera instrumenty i rozwiązania nastawione na kształtowanie i ukierunkowanie przyszłych procesów poprawy struktury gruntowej gospodarstw chłopskich w trakcie czynności obrotu²⁷. Stąd – w moim przekonaniu – wprowadzenie do ustawy z 11 kwietnia 2003 r. regulacji obrotu gruntami rolnymi wyjętej z Kodeksu cywilnego z jednej strony nie zgadzałoby się z charakterem tej ustawy, a z drugiej musiałoby prowadzić do pisania jej praktycznie od nowa. Prawdopodobieństwo, że powstanie z tego jedna koherentna regulacja, jest znikome;

b) Stąd, na wypadek gdyby ustawodawca podjął decyzję usunięcia z Kodeksu cywilnego przepisów regulujących obrót gruntami rolnymi, opowiadam się za zawarciem tej nowej regulacji w odrębnej ustawie szczególnej stanowiącej *lex specialis* w stosunku do Kodeksu cywilnego. Takie rozwiązanie z pewnością nie wyeliminuje, ale nastręczy chyba najmniej trudności interpretacyjnych.

4. Konkluzja

Dokonane tu rozważania prowadzą – w moim przekonaniu – do następujących wniosków:

A. W dylemacie, czy utrzymać w Kodeksie cywilnym regulację obrotu gruntami rolnymi, czy też przenieść ją do ustawy szczególnej, nie sposób wskazać rozwiązania jedynie słusznego i możliwego. Jak wykazuje praktyka legislacyjna krajów Europy Zachodniej, jak też polska, w oparciu o oba rozwiązania można stworzyć poprawnie funkcjonującą przez dziesięciolecia regulację obrotu gruntami rolnymi. Decyduje o tym przede wszystkim mery-

²⁷ Poza może rozwiązaniami wyłączającymi gospodarstwa rodzinne z ingerencji obrotowych związanych z realizacją przez ANR ustawowego prawa pierwokupu i wykupu gruntów rolnych (art. 3 ust. 7, art. 4 ust. 4).

toryczna słuszność danej regulacji, jej dostosowanie do specyfiki wymogów strukturalnych rolnictwa danego kraju i wreszcie poprawność i konsekwencja w stosowaniu przez organy państwowe.

B. W tej sytuacji istotnego znaczenia nabierają argumenty o charakterze teleologicznym, zwłaszcza z zakresu polityki legislacyjnej. W oparciu o te argumenty wypowiadam się bardziej za utrzymaniem lokalizacji regulacji obrotu gruntami rolnymi w kodeksie cywilnym niż za przeniesieniem jej do ustawy szczególnej. Przemawia za tym zasada zupełności kodeksu, społeczny walor i zakres oddziaływania tych przepisów, ułatwienia interpretacyjne i intertemporalne związane z lokalizacją w kodeksie cywilnym i wreszcie prawie 45-letnia tradycja, której znaczenia nie można nie doceniać. Natomiast decyzja co do utrzymania odrębnego Tytułu X Księgi IV k.c. zależy powinna od zakresu ingerencji w ogólne zasady spadkobrania przyjętego w kodeksie ze względu na specyfikę i ochronę gospodarstw rolnych. Zważywszy, że po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r. tworzenie szczególnego porządku dziedziczenia gospodarstw rolnych nie będzie raczej możliwe, konstruowanie w nowym Kodeksie cywilnym odrębnego tytułu zawierającego szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych nie wydaje się konieczne.

C. Jest tylko jedna kwestia, która nie podlega tu dyskusji: jakkolwiek decyzja związana z lokalizacją przepisów o obrocie gruntami rolnymi musi być powiązana z podjęciem prac nad gruntowną reformą tej regulacji.

Uwagi niniejsze, przygotowane nieco *ex promptu*, nie pretendują do miana *summum* wiedzy i możliwości rozwiązań w omawianej tu kwestii. Prezentowaną problematykę można jeszcze wzbogacić, badając szerzej różne aspekty poruszonych tu zagadnień. Celem artykułu było przede wszystkim zwrócenie uwagi środowiska prawniczego (zwłaszcza agrarystów) na problem, jaki pojawił się w trakcie prac nad nową wersją Kodeksu cywilnego, a w konsekwencji rozpoczęcie dyskusji nad jego rozwiązaniem.

SOME REMARKS CONCERNING THE PLACE OF REGULATIONS OF THE SALE OF AGRICULTURAL PROPERTY UNDER POLISH LAW – A COMPARATIVE STUDY

Summary

In discussions on the new civil law code that is currently in the process of being drafted, certain doubts have emerged and triggered off a question whether the existing regulations of the sale of agricultural land should continue to be part of the civil law code, or be moved to specific statutes.

This question is aimed to provoke a discussion on that issue and invite participation in it of lawyers specialising in agricultural law.

The paper begins with a comparative study and identifies the place which regulations concerning the sale of agricultural land occupy in domestic laws of other European states. Next, changes that have been taking place in that respect in Poland are presented, followed by a discussion on the possibility of placing those regulations either in the civil law code or specific acts. Both the positive and negative consequences of either of the solutions are examined.

In conclusion, it is argued that there are more good reasons for leaving the regulations of agricultural land sale where they are, i.e. the civil law code. At the same time it is emphasised that each decision concerning that matter must entail amendments and modifications of the existing regulations, and the *inter vivos* and *mortis causa* should be treated *iunctim*.

NOTE SULLA COLLOCAZIONE DELLE NORME RELATIVE ALLA CIRCOLAZIONE DEI FONDI RUSTICI NEL SISTEMA DEL DIRITTO POLACCO – ASPETTI COMPARATIVI

Riassunto

Nell'ambito dei lavori sulla codificazione del codice civile sono emersi dubbi riguardo alla questione se mantenere l'attuale collocazione delle norme sulla circolazione dei fondi rustici nel codice civile o se prevederle nelle leggi speciali. L'obiettivo dell'articolo è quello di avviare tra gli agraristi il dibattito su questo argomento.

L'Autore parte da considerazioni comparatistiche analizzando, per prima, la collocazione delle norme sulla circolazione dei fondi rustici negli ordinamenti giuridici dei paesi dell'ovest europeo e, poi, i cambiamenti che avvenuti in merito in Polonia.

In seguito, considerando la situazione in Polonia, l'Autore sottopone all'analisi due possibili collocazioni delle norme in esame: nel codice civile e al di fuori di questo, ovvero nelle leggi speciali, indicando gli aspetti positivi e negativi delle due soluzioni.

In conclusione l'Autore afferma che le ragioni più rilevanti sono a favore del mantenimento delle norme sulla circolazione dei fondi rustici nel codice civile.

Allo stesso tempo l'Autore sottolinea che ogni decisione in merito alla localizzazione delle norme sulla circolazione dei fondi rustici deve comportare il loro riesame, prendendo in considerazione che la regolazione della circolazione *inter vivos* e *mortis causa* dei fondi rustici deve essere trattata *iunctim*.

PAWEŁ BLAJER

Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawnoporównawcze)

1. Uwagi wstępne

W polskiej literaturze agrarystycznej ostatnich lat stosunkowo często wysuwa się postulaty szerszego niż dotychczas uwzględnienia przez ustawodawcę problemu właściwego kształtowania i ochrony struktur rolnych. Wśród zasadniczych sposobów mających doprowadzić do realizacji wspomnianego celu wymienia się przywrócenie (zarzuconej po 1990 r.) kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* z punktu widzenia kwalifikacji nabywców takich nieruchomości¹. Zgodnie z tym stanowiskiem, zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej przez osoby szczególnie do tego predysponowane i przygotowane przyczyni się do polepszenia wciąż jeszcze niezadowolających struktur polskiego rolnictwa.

Dla oceny zasadności przywołanych postulatów, oprócz analiz o charakterze ekonomicznym i socjologicznym, użyteczne wydaje się również przeprowadzenie pogłębionych badań prawnoporównawczych². Podkreślić bo-

¹ Por. liczne prace A. Lichorowicza, m.in.: *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV, 2005, s. 124 i n.; idem, *Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i uwzględniającej klauzulę narodowego traktowania obywateli Unii Europejskiej*, „Rejent” 2002, nr 5, s. 50 i n.; idem, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” t. V, 2005, s. 76; idem, *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 1997, nr 6, s. 46. Podobnie K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. V, 2005, s. 185 i n.

² Na potrzebę uwzględnienia w szerszym zakresie badań prawnoporównawczych w omawianym zakresie zwraca uwagę A. Lichorowicz, *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu*

wiem należy, że ustawodawstwa państw Europy Zachodniej, a więc krajów o strukturze rolnictwa zwykle znacznie lepiej ukształtowanej niż w Polsce, wprowadzają – niekiedy daleko posuniętą – reglamentację obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi, dokonywaną przede wszystkim pod kątem kwalifikacji osoby nabywcy. Względy o charakterze teoretycznym przemawiają więc za podjęciem próby konfrontacji aktualnego stanu polskiego ustawodawstwa w przedmiotowym zakresie z rozwiązaniami obowiązującymi w Europie Zachodniej.

Jeśli chodzi o względy praktyczne, już sama słabość struktur rolnych w Polsce zmusza do poszukiwania środków będących w stanie skutecznie polepszyć warunki gospodarowania na wsi, przyczyniając się do wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa, zwłaszcza w kontekście członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich. Istotne znaczenie ma zatem wykorzystanie przez krajowego ustawodawcę tych instrumentów oddziaływania na struktury rolne, które od lat z powodzeniem kształtują ustrój rolny państw Europy Zachodniej. Wśród nich warunkiem posiadania kwalifikacji rolniczych, formułowany wobec uczestników obrotu nieruchomościami rolnymi, odgrywa z reguły pierwszoplanową rolę.

Z powyższych względów zagadnienie wpływu kryterium kwalifikacji rolniczych na obrót nieruchomościami rolnymi należy do ważnych kwestii polityki rolnej, a porównawcze badania nad rozwiązaniami funkcjonującymi w tym zakresie w różnych ustawodawstwach krajowych – do istotnych zadań stojących przed doktryną prawa rolnego. Jest to również problematyka szeroko analizowana w literaturze zagranicznej, w tym przede wszystkim szwajcarskiej, francuskiej i włoskiej³. Podejmując dalsze rozważania, należy już w tym miejscu sformułować niektóre założenia o charakterze wyjściowym, które wywierają zasadniczy wpływ na sposób ujęcia tematu niniejszego opracowania.

Po pierwsze – przedmiotem dalszej analizy będą wyłącznie regulacje reglamentujące obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos*. Problematyka dziedziczenia gospodarstw rolnych oraz doboru spadkobiercy tych jednostek produkcyjnych, jak również zagadnienia związane z postępowaniem o dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne, są w krajach Europy Zachodniej uregulowane tak drobiazgowo i kazuistycznie, że rozmiary niniejszego opra-

gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3, s. 95 i n.

³ Por. np. E. Hofer, w: *Das bäuerliche Bodenrecht – Kommentar*, Brugg 1995, s. 214; Ch. Dupeyron, J.-P. Theron, J.-J. Barbieri, *Droit Agraire 2^e volume. Droit foncier*, Paris 1992, s. 102 i n. (i powołana tam literatura); L. Costato, *Le qualifche soggettive in agricoltura: opportunita di una riforma della riforma*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente” 2005, s. 413 i n.

cowania *a priori* wykluczają szersze odniesienie się do tych interesujących problemów. Niemniej wspomniane regulacje ze względu na swą rolę w utrzymywaniu prawidłowej struktury gospodarstw rolnych niewątpliwie zasługują na uwzględnienie, również w pracach o charakterze monograficznym.

Po drugie – podejmując się badań prawnoporównawczych w zakresie prawa rolnego, nie wolno zapominać o różnicach, jakie występują w tradycji prawnej państw europejskich. Już samo pojęcie „obróć” może oznaczać – w zależności od danego porządku prawnego – wyłącznie obrót własnościowy, prowadzący do zmiany podmiotu prawa własności, lub też obrót w szerszym rozumieniu, w wyniku którego zmienia się podmiot władający nieruchomościami rolnymi. W obu przypadkach kryterium kwalifikacji rolniczych może jednak wywierać istotny wpływ na prawa i obowiązki uczestników tego „obrotu”. Podobnie niektóre ustawodawstwa (np. hiszpańskie czy francuskie) posługują się terminem „obróć gospodarstwami rolnymi”, podczas gdy polska tradycja agrarystyczna pod pojęciem przedmiotu obrotu rozumie przede wszystkim grunty rolne. Na te istotne, choć nie zawsze łatwo dostrzegalne, różnice pojęciowe będzie zwracana uwaga w dalszej części rozważań, niemniej już w tym miejscu należy zasygnalizować ich istnienie.

Po trzecie – przeprowadzone dalej badania ograniczone zostaną wyłącznie do analizy aktualnie obowiązującego stanu prawnego. Na ujęcie wpływu kwalifikacji rolniczych na obrót nieruchomościami rolnymi w perspektywie historycznej, w kontekście mnogości wciąż obowiązujących w systemach prawa rolnego państw europejskich regulacji, nie pozwalają ograniczone ramy niniejszego artykułu. Konsekwencją takiego podejścia jest eliminacja z zakresu rozważań również polskich unormowań o charakterze historycznym, w szczególności systemu kontroli kwalifikacji rolniczych istniejącego w prawie polskim przed 1990 r.

Celem niniejszego opracowania jest zatem podjęcie próby charakterystyki – na tle różnych europejskich porządków prawnych – skutków, jakie pociąga za sobą dla uczestników obrotu nieruchomościami rolnymi fakt posiadania przez nich kwalifikacji rolniczych (bądź ich brak). Innymi słowy, rozważania niniejsze zmierzają do wskazania zastosowania przedmiotowego kryterium w praktyce. Punktem wyjścia dla dalszych badań będzie jednak próba dokonania syntezy teoretycznych rozwiązań i koncepcji w zakresie prawnej redakcji kryterium kwalifikacji rolniczych, poprzez przedstawienie sposobu ujmowania tego wymogu w europejskich ustawodawstwach krajowych. Tak zarysowane problemy badawcze wyznaczają ramy niniejszej pracy, pozwalając jednocześnie na skonfrontowanie rozwiązań europejskich z analogicznymi unormowaniami polskimi i wysunięcie określonych wniosków *de lege ferenda*, które też porozważone zostaną w ramach uwag końcowych.

2. Sposoby prawnego konstruowania kryterium kwalifikacji rolniczych – próba klasyfikacji

Liczne i zróżnicowane w szczegółach sposoby redagowania kryterium kwalifikacji rolniczych w ustawodawstwach krajów zachodnioeuropejskich dadzą się sprowadzić do dwóch przeciwstawnych modeli o zasadniczym znaczeniu.

Pierwszy z modeli redagowania kryterium kwalifikacji rolniczych w najpełniejszym stopniu realizowany jest przez ustawodawcę szwajcarskiego i właśnie normy tego systemu prawnego posłużą za ilustrację jego zasadniczych założeń. W szerokim zakresie nawiązuje do niego również niemiecki porządek prawny.

Charakterystyczny dla analizowanego modelu sposób ujęcia kwalifikacji rolniczych został w Szwajcarii wprowadzony aktem prawnym o podstawowym znaczeniu dla całego obrotu nieruchomościami rolnymi – Rolniczym prawem gruntowym (*das bäuerliche Bodenrecht – BGG*)⁴. Wśród wielu interesujących unormowań wymieniony akt normatywny przynosi również definicję tzw. samodzielnego gospodarza (*Selbstbewirtschafter*), określającą tę kategorię rolników, na rzecz której zastrzeżone zostały w ustawie najdalej idące preferencje. Zgodnie z art. 7 ust. 1 BGG, „samodzielny gospodarz” powinien samodzielnie prowadzić gospodarstwo rolne oraz osobiście w nim pracować. Powinien być również „zdatny” (*geeignet*) do dokonywania obu wyżej wymienionych czynności. „Zdatny” jest zaś wtedy, gdy „dysponuje kwalifikacjami, które według zwyczajów krajowych są niezbędne, by samodzielnie prowadzić gospodarstwo rolne oraz osobiście w nim pracować” (art. 7 ust. 2 BGG).

Pojęcie „zdatności do samodzielnego gospodarzenia” (*Geeignetheit zur Selbstbewirtschaftung*) stało się przedmiotem twórczej wykładni przeprowadzanej zarówno przez szwajcarską judykaturę, jak i przedstawicieli doktryny. Dokonywana przez lata obowiązywania BGG interpretacja powołanego zwrotu doprowadziła ostatecznie do wykrystalizowania się szwajcarskiej koncepcji kwalifikacji rolniczych, w której kwalifikacje te rozumiane są właśnie jako szczególna „zdatność” do samodzielnego prowadzenia działalności rolniczej. Cechą charakterystyczną tej koncepcji jest okoliczność, że pojęcie kwalifikacji rolniczych ujmuje ona stosunkowo szeroko, nie ograniczając ich rozumienia wyłącznie do tzw. kwalifikacji „zawodowych”, t.z.n. przygoto-

⁴ Ustawa uchwalona przez parlament szwajcarski 4 października 1991 r., weszła w życie 1 stycznia 1994 r. (publikowana: SR:211.412.11).

wania teoretycznego lub praktycznego do prowadzenia działalności rolniczej, ale obejmuje swoim zakresem również inne czynniki istotne z punktu widzenia potrzeb prawidłowej gospodarki rolnej. Do takich czynników, przywoływanych w literaturze i orzecznictwie, należą przykładowo: stan zdrowia, wiek, cechy osobowościowe i moralne, stosunki majątkowe, czy wreszcie rzeczowista wola potencjalnego samodzielnego gospodarza⁵.

Reasumując, w myśl koncepcji przyjętej w Szwajcarii, by uznać daną osobę za posiadającą kwalifikacje rolnicze, należy pozytywnie ocenić jej przygotowanie teoretyczne lub praktyczne (kwalifikacje zawodowe) do prowadzenia działalności rolniczej, i wreszcie ustalić, że jej stan zdrowia oraz wiek nie będą stały na przeszkodzie prowadzeniu tej działalności oraz sprawdzić, czy jej cechy charakterologiczne oraz stosunki majątkowe umożliwiają poświęcenie się temu zajęciu. W grę mogą wszelako wchodzić również inne czynniki, zależne od konkretnej sytuacji. Analizowana koncepcja zakłada bowiem kontrolę kwalifikacji rolniczych dokonywaną zawsze *in concreto*, a więc relatywizowaną do gospodarstwa, które potencjalny samodzielny gospodarz ma prowadzić. Ta przesłanka ma zresztą szczególne znaczenie przy ocenie kwalifikacji zawodowych danej osoby. Chodzi o to, aby posiadane przez nią kwalifikacje były odpowiednie dla profilu produkcji prowadzonej w danym gospodarstwie. Z tego względu szwajcarski sposób ujmowania kwalifikacji rolniczych określić można jako „konkretny”, co oznacza, że przy ich ocenie należy brać pod uwagę zarówno czynniki związane z konkretną osobą potencjalnego *Selbstbewirtschaftera*, jak i konkretne gospodarstwo, w którym ma on prowadzić działalność rolniczą.

Założenia drugiego z zasadniczych europejskich modeli ujmowania kwalifikacji rolniczych na płaszczyźnie regulacji dotyczących obrotu gruntami rolnymi najpełniej realizuje francuski system prawa rolnego. Jego cechą charakterystyczną jest ściśle zdefiniowanie tego kryterium, wyczerpujące wskazanie wszystkich przesłanek, których spełnienie umożliwia powołanie się na posiadanie kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej. Zgodnie bowiem z przepisem art. L.331-2 francuskiego Kodeksu rolnego, za posiadającą kwalifikacje rolnicze uznaje się osobę dysponującą odpowiednim wykształceniem rolniczym (*capacité professionnelle*) lub doświadczeniem zawodowym (*expérience professionnelle*). Z kolei przepis art. R.331-1 tego Kodeksu nakazuje przyjąć, że dana osoba spełnia wymóg legitymowania się wykształceniem rolniczym lub doświadczeniem zawodowym, jeżeli:

⁵ Por. W. Neukomm, A. Czettler, *Das bäuerliche Erbrecht*, Brugg 1982, s. 81; E. Hofer, w: *Das bäuerliche Bodenrecht...*, s. 214; R. Hotz, *Bäuerliche Bodenrecht: Probleme und Lösungansätze*, „Blätter für Agrarrecht” 1992, s. 56.

– posiada dyplom lub certyfikat uznany za równoważny świadectwu ukończenia studiów rolniczych (*brevet d'études professionnelles agricoles* – BEPA) lub zawodowemu świadectwu rolniczemu (*brevet professionnel agricole* – BBA)⁶.

– posiada co najmniej pięcioletnie doświadczenie zawodowe nabyte w czasie pracy w gospodarstwie rolnym⁷.

Analiza przytoczonych unormowań prowadzi do dwojakiego rodzaju wniosków co do istotnych cech przyjętego na we Francji sposobu formułowania kryterium kwalifikacji rolniczych:

– kwalifikacje rolnicze *de facto* utożsamione zostały z tzw. kwalifikacjami „zawodowymi” (*competences professionnelles*). Tym samym obejmują one wyłącznie wykształcenie rolnicze oraz doświadczenie zawodowe, a więc cechy, które w polskiej doktrynie prawa rolnego zwykło się nazywać „kwalifikacjami teoretycznymi” oraz „praktycznymi”. Przy określaniu kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej nie są brane pod uwagę takie czynniki, jak np. cechy charakterologiczne, moralne, osobowościowe danego rolnika czy też jego stosunki majątkowe, na które zwraca uwagę orzecznictwo i doktryna szwajcarska lub niemiecka;

– zarówno kwalifikacje „teoretyczne”, jak i „praktyczne” zostały przez ustawodawcę francuskiego ściśle określone i zdefiniowane poprzez wskazanie konkretnych dokumentów, którymi można udowodnić swoje wykształcenie rolnicze, oraz czasu pracy w gospodarstwie rolnym umożliwiającym powołanie się na swoje doświadczenie zawodowe. Rola organów sprawujących kontrolę nad obrotem nieruchomości rolnymi we Francji została zatem sprowadzona do formalnego sprawdzenia, czy dana osoba powołująca się na swe kwalifikacje zawodowe w rzeczywistości posiada odpowiedni dyplom lub czy wystarczająco długo pracowała w gospodarstwie rolnym. Brak tu elastyczności charakterystycznej dla rozwiązań szwajcarskich, gdzie organy stosujące prawo zobowiązane są do uwzględnienia również kwalifikacji zawodowych (np. „samodzielnego gospodarza”), niemniej nie są one skrepowane ścisłymi parametrami wyznaczonymi przez ustawodawcę.

Zbliżoną do francuskiej koncepcję w zakresie prawnego formułowania kryterium kwalifikacji rolniczych przyjmują również ustawodawcy włoski i hiszpań-

⁶ Innymi słowy, osoba taka powinna posiadać co najmniej średnie wykształcenie rolnicze.

⁷ Powołany pięcioletni okres ulega skróceniu do lat trzech w przypadku, gdy dana osoba może się wylegitymować świadectwem odbycia stażu rolniczego (*brevet d'apprentissage agricole* – BAA) lub równoważnym dyplomem. Ponadto ustawa wprowadza jeszcze jedno istotne zastrzeżenie, stanowiąc, że owo doświadczenie zawodowe powinno zostać nabyte w okresie ostatnich piętnastu lat poprzedzających objęcie gruntów rolnych we władanie przez osobę zainteresowaną.

ski⁸. W wymienionych krajach kryterium to także ujmuje się w sposób ścisły, poprzez wyczerpujące wskazanie wszystkich przesłanek, których spełnienie umożliwia powołanie się na fakt posiadania kwalifikacji rolniczych, rozumianych jako kwalifikacje „zawodowe”, a więc odpowiednie wykształcenie teoretyczne lub doświadczenie praktyczne.

Tytułem podsumowania przeprowadzonych powyżej rozważań należy podkreślić, że oba, zarysowane tylko, modele formułowania kryterium kwalifikacji rolniczych przyjęte w ustawodawstwach zachodnioeuropejskich mają zarówno swoje wady, jak i zalety. Z pewnością zasługuje na uwagę pojęcie „zdatości do gospodarowania” przyjęte na płaszczyźnie prawa szwajcarskiego, jest to bowiem termin bardzo elastyczny i pojemny. Taka konstrukcja pozostawia organom stosującym prawo – czy to sądom, czy też organom administracyjnym – szeroki „luz decyzyjny” w kwestii uznania danej osoby za posiadającą kwalifikacje rolnicze. Z drugiej strony – „niedookreśloność” tego pojęcia stwarza możliwość ewentualnych nadużyć. Takich obaw nie wywołuje z pewnością ścisłe określenie i zdefiniowanie kwalifikacji „zawodowych” przez ustawodawcę francuskiego. Pomijając jednak kwestię plusów i minusów każdego z wyżej opisanych modeli regulacji, należy podkreślić szerokie zastosowanie kryterium kwalifikacji rolniczych w ustawodawstwach krajowych państw europejskich, w szczególności w zakresie reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Praktyczne konsekwencje dla nabywców nieruchomości rolnych, jakie pociąga za sobą dysponowanie kwalifikacjami rolniczymi, będą przedmiotem dalszych rozważań.

3. Znaczenie kryterium kwalifikacji rolniczych dla uczestników obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*

Większość ustawodawstw państw Europy Zachodniej wprowadza daleko posuniętą kontrolę obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi. Kontrola ta przejawia się najczęściej – choć nie zawsze – w administracyjnej ingerencji

⁸ We Włoszech posiadanie kwalifikacji rolniczych stanowi przesłankę uzyskania statusu tzw. zawodowego przedsiębiorcy rolnego (*imprenditore agricolo professionale* – i.a.p.), instytucji o charakterze podmiotowym, na rzecz której dekret rządowy nr 99 z 29 marca 2004 r. (publikowany w „Gazzetta Ufficiale Serie Generale” 2004, nr 94), zastrzega daleko idące preferencje. Natomiast w Hiszpanii kryterium kwalifikacji rolniczych konstruuje definicję analogicznego pojęcia – tzw. rolnika zawodowego (*agricultor profesional*), zgodnie z ustawą nr 19/1995 z 4 lipca 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych (publikowana w „Boletín Oficial del Estado” 1995, nr 159). W obu przypadkach kryterium to służy zatem uwypukleniu zawodowego charakteru działalności prowadzonej przez rolnika posiadającego status *imprenditore agricolo professionale* lub *agricultor profesional*.

w te zdarzenia prawne, które prowadzą do zmiany osoby władającej tymi dobrami. Jej celem jest ochrona prawidłowo funkcjonujących struktur rolniczych, zapewnienie wydolności i efektywności prowadzenia działalności rolniczej w tak wrażliwej jednostce produkcyjnej, jaką jest gospodarstwo rolne. Jednym zaś z podstawowych założeń funkcjonującej w państwach europejskich kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* jest szczególne uprzywilejowanie tych spośród potencjalnych nabywców, którzy dysponują odpowiednimi kwalifikacjami rolniczymi. Konkretnie rozwiązania funkcjonujące w poszczególnych państwach europejskich istotnie różnią się jednak w szczególach, mimo że respektują to zasadnicze założenie.

Szwajcarskie ustawodawstwo rolne statuuje surową zasadę administracyjnej kontroli obrotu gruntami rolnymi w drodze czynności prawnych *inter vivos* (art. 61-72 BGGB). Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 61 ust. 1 BGGB, „kto chce nabyć grunt rolny, potrzebuje w tym celu uprzedniego zezwolenia organu administracji publicznej”⁹. Brak tego zezwolenia pociąga za sobą sankcję bezwzględnej nieważności czynności prawnej, prowadzącej do nabycia nieruchomości rolnej, przez które ustawa nakazuje rozumieć nie tylko przeniesienie własności, lecz także każdą inną czynność prawną, która w sensie gospodarczym odpowiada przeniesieniu prawa własności¹⁰.

Żeby organ administracyjny mógł wydać zainteresowanej osobie zezwolenie na nabycie własności nieruchomości rolnej, nie może po jej stronie zachodzić jakikolwiek „powód odmowy” (*Verweigerungsgrund*). Rolnicze prawo gruntowe do „powodów odmowy” zalicza na pierwszym miejscu tę okoliczność, że nabywca nie posiada statusu „samodzielnego gospodarza”, czyli – innymi słowy – nie posiada kwalifikacji rolniczych (nie jest „zdalny do prowadzenia działalności rolniczej”). Wnosząc zatem *a contrario* z tej negatywnie sformułowanej przesłanki, nieruchomość rolną może w Szwajcarii – co do zasady – nabyć w drodze czynności prawnej wyłącznie posiadający kwalifikacje rolnicze „samodzielnego gospodarza”, gdyż tylko jemu zostanie wydane przez organ administracyjny stosowne zaświadczenie warunkujące ważność umowy, na podstawie której dochodzi do przeniesienia własności nieruchomości.

Z drugiej strony surowość tego systemu łagodzona jest jednak mnogością różnego rodzaju wyjątków umożliwiających nabycie nieruchomości rolnej niezależnie od faktu dysponowania rolniczymi kwalifikacjami. Wyjątki te

⁹ Zgodnie z art. 83 BGGB, w zakresie wydawania przedmiotowych zezwoleń właściwe są kantonalne organy administracyjne.

¹⁰ Zob. B. Stalder, w: *Das bäuerliche Bodenrecht – Kommentar...*, s. 561 i n.

można zasadniczo podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należy zaliczyć wypadki, w których dla skuteczności nabycia nieruchomości rolnej w ogóle nie będzie wymagane zezwolenie organu administracji publicznej, a zatem organ ten nie będzie w ogóle kontrolował spełniania przez nabywcę jakichkolwiek warunków podmiotowych. Przypadki te określone są enumeratywnie w art. 62 BGG, zgodnie z którym nie wymaga zezwolenia nabycie nieruchomości rolnej m.in. przez zstępnego zbywcy, jego małżonka, rodziców, rodzeństwo i dzieci rodzeństwa. Innymi słowy – gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba należąca do najbliższych krewnych zbywcy, fakt dysponowania przez nią jakimkolwiek kwalifikacjami staje się nieistotny. Osoba taka nie potrzebuje urzędowego zezwolenia na nabycie gospodarstwa lub nieruchomości rolnej, a tym samym organ nie ma możliwości skontrolowania, czy posiada ona takie kwalifikacje. Wagę tego wyjątku unaoczniają dane statystyczne, w świetle których ponad 80% transakcji mających za przedmiot gospodarstwo rolne ma w Szwajcarii charakter rodzinny¹¹. Tym samym zasada, w myśl której nieruchomość rolna może być nabyta wyłącznie przez wykwalifikowanego rolnika, traci w istotny sposób na swym znaczeniu.

Druga grupa wyjątków od wspomnianej zasady określona jest przepisem art. 64 BGG, który wymienia sytuacje, gdy organ administracyjny może udzielić zezwolenia na nabycie nieruchomości bez względu na okoliczność, czy nabywca posiada odpowiednie kwalifikacje, czy też nie. W związku z tym, rozpatrując konkretną sprawę, organ bada, czy nie zachodzi inna negatywna przesłanka udzielenia zezwolenia¹², natomiast irrelevantna pozostaje kwestia kwalifikacji podmiotowych po stronie nabywcy. Są to więc tzw. „właściwe” wyjątki od zasady, zgodnie z którą tylko wykwalifikowany „samodzielny gospodarz” może w Szwajcarii nabyć nieruchomość rolną. Wyjątki te są stosunkowo liczne, a do ważniejszych należy m.in. sytuacja, gdy nabycie służy polepszeniu struktury gospodarstwa prowadzonego dotychczas przez nabywcę.

Szeroki wachlarz różnego rodzaju wyjątków od wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych przez osobę nabywającą nieruchomość na podstawie czynności prawnej *inter vivos* czyni ten wymóg *de facto* iluzorycznym. Uprawnione wydaje się zatem twierdzenie, że mnożąc powyższe wyjątki, ustawodawca szwajcarski z zasady uczynił wyjątek, z wyjątków zaś regułę. Tym samym deklarowana w systemie szwajcarskim zasada, w myśl której

¹¹ U. Zimmerli, *Das neue bäuerliche Bodenrecht – die Grundzüge der Gesetzesrevision*, ZBGR 1993, s. 143.

¹² Np. czy strony nie ustaliły wygórowanej (spekulacyjnej) ceny za nabywaną nieruchomość.

tylko wykwalifikowany samodzielny gospodarz może nabyć nieruchomość lub gospodarstwo rolne, traci na praktycznym znaczeniu.

We Francji administracyjna kontrola struktur rolnych charakteryzuje się również stosunkowo szerokim zakresem zastosowania. Rozciąga się na wszelkie grunty rolne (*terres agricoles*), jak również warsztaty produkcyjne (*atelier de production*) niewykorzystujące na potrzeby prowadzonej produkcji gruntów rolnych, o ile wchodzi one w skład gospodarstw rolnych. W prawie francuskim kontrola ta obejmuje wszelkie czynności prowadzące do powstania (*installation*), powiększenia (*agrandissement*) lub połączenia (*réunion*) gospodarstw rolnych¹³.

Administracyjny charakter opisanej powyżej kontroli przejawia się zasadniczo w obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia (*autorisation préalable*) kompetentnego organu administracyjnego na dokonanie czynności prowadzącej do powstania, powiększenia lub połączenia gospodarstwa rolnego. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach zamiast wspomnianego zezwolenia wystarczy zwykle zgłoszenie (*déclaration préalable*) organowi zamiaru dokonania powyższych czynności. Ze względu na to w nauce francuskiej w ramach postępowania kontrolnego wyróżniane są tradycyjnie dwa tryby – tzw. tryb „autoryzacyjny” oraz „deklaracyjny”¹⁴. W przeciwieństwie jednak do systemu szwajcarskiego, brak uzyskania stosownego zezwolenia lub niedopełnienie obowiązku zgłoszenia nie pociąga za sobą bezwzględnej nieważności czynności prawnej. Uchybienie powyższymi obowiązkami pociąga za sobą natomiast sankcje o charakterze ekonomicznym, a nawet karnym.

Podkreślenia jednak wymaga, że nie każde zdarzenie powodujące zmianę osoby władającego gruntami rolnymi pociąga za sobą obowiązek uzyskania zezwolenia organu administracji. Przeciwnie – zdarzenia takie są enumeratywnie wyliczone w art. L.331-2 Kodeksu rolnego. Wśród nich znajduje się również dyspozycja, która zobowiązuje do uzyskania autoryzacji ze strony administracji publicznej takich nabywców nieruchomości rolnych, którzy nie posiadają wykształcenia teoretycznego ani doświadczenia zawodowego¹⁵.

¹³ Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że powyższe określenia abstrahują od jakichkolwiek tradycyjnych pojęć prawnych, takich jak „sprzedaż”, „zbycie” lub „przeniesienie własności”. Obejmują zatem swoim zakresem ogół zdarzeń, zarówno o charakterze prawnym (np. przeniesienie własności pod tytułem darmym lub odpłatnym, albo też ustanowienie prawa użytkowania lub wypuszczenie w dzierżawę), jak i faktycznym (przejęcie władztwa bez jakiegokolwiek tytułu prawnego), których skutkiem jest powstanie, powiększenie lub połączenie gospodarstw rolnych.

¹⁴ Zob. Ch. Dupeyron, J.-P. Theron, J.-J. Barbieri, *Droit Agraire, 1^{er} volume Droit de l'exploitation*, Paris 1990, s. 650 i n.

¹⁵ Ten kierunek kontroli struktur rolnych określany jest jako kontrola kwalifikacji zawodowych osób, które mają prowadzić działalność rolniczą na gruntach rolnych (tzw. kontrola osobista – *le contrôle personnel* – ust. 3 art. L.331-2 Kodeksu rolnego).

Bliższa analiza przytoczonej regulacji prowadzi do wniosku, że zasadą francuskiego prawa rolnego jest, że osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje zawodowe może obejmować we władanie grunty rolne bez konieczności uprzedniego uzyskania zezwolenia organu administracji publicznej. Przykładowo – nabycie przez taką osobę nieruchomości rolnej w drodze umowy sprzedaży będzie zasadniczo wolne od kontroli administracyjnej.

Istotne znaczenie ma okoliczność, że – w przeciwieństwie do rozwiązań szwajcarskich – wymogiem posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych objęty jest również szeroko pojęty obrót nieruchomościami rolnymi o charakterze rodzinnym. Ustawa nie zwalnia bowiem od obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego niewykwalifikowanych członków rodziny zbywcy. Od wspomnianej zasady istnieją jednak wyjątki, w których do głosu dochodzą względy rodzinne. Zgodnie bowiem z przepisem art. L. 331-2 Kodeksu rolnego, z obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia na objęcie we władanie nieruchomości rolnych zwolnieni są krewni i powinowaci poprzedniego władającego, jeśli przejęcie tych gruntów we władanie następuje na podstawie umowy darowizny, sprzedaży, dziedziczenia lub dzierżawy, a ponadto przejmujący posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe. W opisanej sytuacji na członkach rodziny poprzedniego posiadacza ciąży jednak określone obowiązki natury administracyjno-prawnej, muszą one bowiem dokonać uprzedniego zgłoszenia (*déclaration préalable*) właściwemu organowi administracji swojego zamiaru przejęcia we władanie nieruchomości rolnych. Innymi słowy – w analizowanym przypadku „autoryzacyjny” tryb kontroli zostaje zastąpiony trybem „zgłoszeniowym”, co jednak nie zmienia faktu, że organ administracji może także w tej sytuacji podjąć określoną interwencję¹⁶.

Z problematyką szczególnej pozycji wykwalifikowanych rolników w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi we Francji związana jest również dzia-

¹⁶ Głębsza refleksja nad powyższymi regulacjami prowadzi do wniosku, że we Francji, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów, to właśnie obrót rodzinny nieruchomościami rolnymi podlega szczególnie uważnej kontroli. Otóż nawet wykwalifikowani rolnicy mają obowiązek zgłaszać organom administracji czynności, na podstawie których wchodzi w posiadanie nieruchomości rolnych, w przypadku gdy czynności te zachodzą w ramach szeroko pojętego obrotu rodzinnego. Osoby obce w stosunku do poprzedniego właściciela, o ile tylko posiadają odpowiednie kwalifikacje i mieszczą się w granicach wyznaczonych przez dodatkowe kryterium osiągniętych dochodów, wolne są od jakiegokolwiek kontroli, podejmowanej zarówno w trybie autoryzacyjnym, jak i zgłoszeniowym. Zatem uprawniony wydaje się wniosek, że rozwiązania francuskie idą w przeciwnym kierunku niż regulacje przyjęte w wielu innych państwach europejskich, generalnie zwalniające obrót rodzinny nieruchomościami lub gospodarstwami rolnymi spod kontroli organów administracyjnych w aspekcie ich strukturalnej celowości.

łałość tzw. spółek urządzenia i osadnictwa rolnego¹⁷ (*sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural* – SAFER), stanowiących podstawowy instrument realizacji fundamentalnych celów polityki strukturalnej państwa w rolnictwie. Spółki te, działające na rzecz poprawy struktur gruntowych m.in. poprzez wspieranie osiedlania się rolników oraz ich utrzymanie w prowadzonych dotąd gospodarstwach, wyposażone zostały w specyficzne środki i metody, mające umożliwić im realizację tego celu. Tradycyjnie w doktrynie francuskiej środki te ujmuje się w swoistą triadę: SAFER mogą mianowicie nabywać na własność nieruchomości rolne (*verba legis*: dobra rolnicze oraz gospodarstwa rolne i leśne), następnie przeprowadzać na tych nieruchomościach zabiegi bonifikacyjne i modernizacyjne i wreszcie dokonywać ich obowiązkowej redystrybucji pomiędzy rolników (tzw. retrocesji)¹⁸.

Wśród prawnych środków umożliwiających SAFER nabywanie nieruchomości rolnych niewątpliwie największe znaczenie posiada przyznane im ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych (*droit de préemption*), szczegółowo analizowane we francuskiej literaturze¹⁹. Zgodnie z przepisem art. L. 143-1 Kodeksu rolnego, w przypadku zbywania pod tytułem odpłatnym nieruchomości wykorzystywanych rolniczo, a także rzeczy ruchomych będących ich przynależnościami oraz terenów przeznaczonych na cele rolne SAFER przysługuje prawo pierwokupu. SAFER nie mają jednak pełnej swobody, jeśli chodzi o korzystanie z tego prawa. Przepis art. L. 143-4 Kodeksu rolnego wymienia sytuacje, w których – mimo ziszczenia się ustawowych przesłanek – pierwokup SAFER nie będzie mógł być zrealizowany. Taka sytuacja na przykład istnieje, gdy przeniesienie własności nieruchomości rolnej pod tytułem odpłatnym następuje na rzecz m.in. pełnoletnich pracowników rolnych, pomocników rodzinnych, wspólników w prowadzeniu gospodarstwa rolnego czy też rolników wywłaszczonych na skutek legalnych działań administracji publicznej, pod warunkiem wszelako, że wymienione osoby są w stanie wykazać swoje kwalifikacje zawodowe.

Przytoczone wyżej przypadki, w których przeniesienie własności nieruchomości rolnej nie daje SAFER możliwości skorzystania z prawa jej pierwokupu, określa się w doktrynie francuskiej zbiorczą nazwą: „czynności

¹⁷ Więcej na temat SAFER: A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej*, Białystok 2000, s. 70.

¹⁸ Por. Ch. Dupeyron, J.-P. Theron, J.-J. Barbieri, *Droit Agraire 2^e volume, Droit foncier...*, s. 105.

¹⁹ Przede wszystkim następujących: A. Vallery-Radot, *Le droit de préemption des SAFER*, Paris 1978; D. Lachaud, *Le droit de préemption des SAFER, loi du 29 décembre 1977*, Nantes 1978; M. Herail, *L'évolution récente du droit de préemption*, Paris 1978.

dokonywane na korzyść profesjonalnych rolników” (*opérations réalisées au profit de professionnels de l’agriculture*)²⁰. Ich znaczenie jest nie do przecenienia. Wystarczy powiedzieć, że francuski ustawodawca postawił je w jednym szeregu z sytuacjami, w których zbycie nieruchomości rolnej pod tytułem odpłatnym następuje na rzecz współspadkobierców lub krewnych i powinowatych zbywcy. W obu tych przypadkach nie powstaje prawo pierwokupu SAFER. Można zatem postawić tezę, że spod ingerencji tych spółek – realizowanej w drodze ustawowego prawa pierwokupu – wyłączony jest we Francji tylko tzw. obrót „rodzinny” oraz obrót „profesjonalny”, którego uczestnikami są wykwalifikowani rolnicy. Instytucja o charakterze cywilnoprawnym, jaką stanowi ustawowy pierwokup przysługujący SAFER, w interesujący sposób uszczelnia zatem omówiony wyżej system kontroli administracyjnej obrotu nieruchomościami rolnymi we Francji.

W Niemczech, podobnie jak we Francji, obrót nieruchomościami rolnymi *sensu largo*, a więc zarówno własnościowy, jak i dzierżawny, podlega istotnym ograniczeniom wynikającym z dwóch fundamentalnych aktów prawnych – ustawy z 28 lipca 1961 r. o obrocie nieruchomościami – *Grundstückverkehrsgesetz* – GrdstVG²¹ oraz ustawy z 8 listopada 1985 r. o obrocie dzierżawnym nieruchomościami rolnymi – *Landpachtverkehrsgesetz* – LpachtVG²². Obie te ustawy poddają obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos* daleko idącej reglamentacji, polegającej na administracyjnej kontroli umów prowadzących do przeniesienia własności, jak również wydzierżawienia nieruchomości rolnych. Kontrola ta ma jednakże nieco odmienny charakter w przypadku każdego z powołanych aktów prawnych.

Ustawa o obrocie nieruchomościami rolnymi dla ważności czynności prawnej prowadzącej do zbycia nieruchomości rolnej wymaga urzędowego zatwierdzenia (*Genehmigung*) właściwego organu administracji publicznej. Znaczenie tego aktu administracyjnego wyraża się przede wszystkim w okoliczności, że jest on warunkiem *sine qua non* ujawnienia nowego właściciela w księdze gruntowej (*Grundbuch*) prowadzonej dla zbywanej nieruchomości rolnej, co z kolei jest w prawie niemieckim przesłanką skutecznego przejścia własności (§ 873 Kodeksu cywilnego – BGB). Innymi słowy, bez uzyskania urzędowego zatwierdzenia umowy zbycia nieruchomości rolnej, nie można skutecznie nabyć własności tej nieruchomości.

²⁰ J.-M. Aubert, *Régime du droit de préemption des SAFER et de leurs rétrocessions*, Toulouse 1979, s. 596.

²¹ Publikowana w Bundesgesetzblatt, Teil III, Gliederungsnummer 7810-1.

²² Publikowana w Bundesgesetzblatt, Teil I, Gliederungsnummer 2075.

Nieco inny tryb kontroli wprowadza ustawa o obrocie dzierżawnym. W przypadku umów dzierżawy rolniczej, zawieranych w trybie przepisów § 585-598 BGB, LpachtVG nie uzależnia ich skuteczności od urzędowego zatwierdzenia. Tym samym zawarta zgodnie ze stosownymi przepisami BGB umowa dzierżawy rolniczej jest w pełni ważna i skuteczna. Mocą jednak przepisu § 2 LpachtVG na wydzierżawiającym spoczywa obowiązek zawiadomienia właściwego urzędu o zawartej umowie dzierżawy. Konsekwencją tego zawiadomienia jest wszczęcie postępowania administracyjnego, w efekcie którego organ administracyjny może wniesić w stosunku do umowy sprzeciw w formie decyzji administracyjnej (*Bescheid*), nakazując stronom rozwiązanie zawartej już umowy²³.

Surowy reżim administracyjnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi powołany do życia obiema wyżej omówionymi ustawami, doznaje jednak istotnych ograniczeń. Odmowa zatwierdzenia umowy zbycia nieruchomości rolnej lub też zgłoszenie sprzeciwu wobec umowy dzierżawy takiej nieruchomości uzależniona jest bowiem od wystąpienia enumeratywnie określonych w ustawie przesłanek. Jedną z tych przesłanek, wymienioną zarówno w GrdstVG jak i LpachtVG, jest sytuacja, gdy zbycie lub dzierżawa prowadzi do powstania „nieracjonalnej konfiguracji gruntów rolnych”. Zgodnie z jednolitym stanowiskiem orzecznictwa i doktryny niemieckiej za „zbycie (wydzierżawienie), prowadzące do nieracjonalnej konfiguracji gruntów należy uznać sytuację, gdy nieruchomość rolna jest zbywana (wydzierżawiana) na rzecz osoby niebędącej rolnikiem (*Nichtlandwirt*), jednocześnie zaś o tę samą nieruchomość ubiega się osoba, dla której rolnictwo stanowi zawód główny lub uboczny (*hauptberuflicher* lub *nebenberuflicher Landwirt*), zdatna do prowadzenia działalności rolniczej, która pilnie potrzebuje tej nieruchomości i która jest w stanie zawrzeć ze zbywcą (wydzierżawiającym) umowę zbycia (dzierżawy) na porównywalnych warunkach, jakie obowiązują w umowie między zbywcą (wydzierżawiającym) a nabywcą (dzierżawcą) niebędącym rolnikiem”²⁴. Z przytoczonej wypowiedzi, która uzyskała rangę zasady, wynika, że niemieckie orzecznictwo i doktryna wykreowały trzy pojęcia o charakterze podmiotowym – pojęcie „rolnika dla którego rolnictwo stanowi zawód główny lub uboczny” (*hauptberuflicher* lub *nebenberuflicher Landwirt*), zdanego do prowadzenia działalności rolniczej, a więc posiadającego kwalifikacje rolnicze oraz „osoby niebędącej rolnikiem” (*Nichtlandwirt*).

²³ Jeżeli strony umowy nie zastosują się do powyższego nakazu, to z upływem wskazanego w decyzji terminu, umowa dzierżawy uznawana jest za rozwiązana.

²⁴ H. J. Hötzel, w: *Landpachtrecht*, wyd. 2, 1993 s. 728 i n.; Ch. Grimm, *Agrarrecht*, München 2004, s. 48.

Przytoczona zasada nie stawia jednak przed nabywcą lub dzierżawcą nieruchomości rolnej bezwzględnego wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych. Nie jest zatem tak, że w każdym przypadku, gdy nieruchomość rolną nabywa lub dzierżawi „nierolnik” (*Nichtlandwirt*), organ administracyjny powinien odmówić zatwierdzenia umowy przenoszącej własność takiej nieruchomości lub zgłosić sprzeciw wobec umowy dzierżawy rolniczej. System niemiecki tworzy bowiem szczególny stosunek konkurencji (*Konkurrenzverhältnis*) i precedencji pomiędzy kilkoma osobami zainteresowanymi w nabyciu lub dzierżawie nieruchomości rolnej. Praktyczne znaczenie tej zasady uwidacznia się w sytuacji, gdy o zbywaną lub wydzierżawianą nieruchomość rolną ubiega się kilka osób, wśród których znajdują się również i takie, które posiadają status *hauptberuflicher Landwirt* lub *nebenberuflicher Landwirt*. W takim wypadku swoiste „pierwszeństwo” w nabyciu lub dzierżawie przysługuje wykwalifikowanemu: „rolnikowi, dla którego rolnictwo stanowi główny zawód”, lub „rolnikowi, dla którego rolnictwo stanowi zawód uboczny” i dopiero w ostatniej kolejności „osobie niebędącej rolnikiem”²⁵.

Z poczynionych wyżej uwag wynika jednoznacznie, że niemiecki system prawa rolnego przywiązuje dużą wagę do kwalifikacji osoby nabywającej oraz wydzierżawiającej nieruchomości rolne w drodze czynności prawnych *inter vivos*. Czyni to zresztą w sposób bardzo elastyczny, nie uzależniając, jak ma to miejsce chociażby w Szwajcarii, samej ważności nabycia nieruchomości rolnej od posiadanych kwalifikacji nabywcy, a tylko powołując do życia opisany tzw. „stosunek konkurencji”. Z drugiej jednak strony takie „miękkie” uprzywilejowanie wykwalifikowanych rolników doprowadziło do zakwestionowania omówionych rozwiązań. Dane statystyczne dowodzą, iż aktualnie tylko w około 1% wszystkich umów zbycia lub dzierżawy nieruchomości rolnych dochodzi ze strony organu administracyjnego do podważenia tych czynności prawnych ze względu na to, że grunty te trafiają w ręce osób bez wystarczających kwalifikacji²⁶. To z kolei dowodzi małej efektywności przyjętych regulacji.

We włoskim systemie prawnym nie istnieje aktualnie administracyjna kontrola struktur rolnych w takim znaczeniu, jak to ma miejsce we Francji,

²⁵ To nietypowe „pierwszeństwo” przejawia się w okoliczności, że jeśli w konkretnym przypadku nieruchomość rolną nabywa (dzierżawi) *nebenberuflicher Landwirt* lub *Nichtlandwirt*, a o tę samą nieruchomość zabiega wykwalifikowany *hauptberuflicher Landwirt*, to organ administracyjny może stwierdzić, iż umowa zbycia (dzierżawy) prowadzi do nieracjonalnej konfiguracji gruntów, i na tej podstawie odmówić jej zatwierdzenia (ewentualnie zgłosić sprzeciw wobec umowy dzierżawy).

²⁶ Ch. Grimm, *Agrarrecht...*, s. 48.

Szwajcarii lub Niemczech. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca włoski całkowicie rezygnuje z jakichkolwiek form oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi, w szczególności w aspekcie kwalifikacji posiadanych przez nabywców takich nieruchomości. Formy te nie mają jednak natury ingerencji administracyjnej, a raczej charakter „wspomagający”. Typowa w tym względzie wydaje się niedawno wprowadzona do włoskiego porządku prawnego instytucja tzw. kompendium (*compendio unico*).

Aktualna regulacja tej instytucji, objęta dekretem nr 99 z 29 marca 2004 r.²⁷, określa jako kompendium „obszar terenu niezbędny dla osiągnięcia minimalnego poziomu dochodu, określonego w regionalnych Planach Rozwoju Obszarów Wiejskich dla wypłaty pomocy inwestycyjnej przewidzianej w rozporządzeniach Rady nr 1257/99 oraz nr 1260/99”. Definicja kompendium nie jest jednak tworzona wyłącznie za pomocą elementów przedmiotowych, takich jak jego obszar. Wręcz przeciwnie, zasadniczą rolę odgrywają kryteria podmiotowe, jakie musi spełniać osoba zamierzająca utworzyć *compendio*, wśród których istotne znaczenie ma okoliczność, by osoba taka posiadała status zawodowego przedsiębiorcy rolnego (i.a.p.) – czyli zgodnie z definicją tej instytucji zawartą w tym samym dekrete, dysponowała odpowiednimi rolniczymi kwalifikacjami zawodowymi. W sytuacji gdy wymieniony warunek zostanie spełniony i.a.p., wyrażający wolę utworzenia kompendium i prowadzenia z jego wykorzystaniem działalności rolniczej przez określony ustawowo dziesięcioletni okres, na etapie nabywania gruntów rolnych mających wejść w skład tego kompendium, korzysta z szeregu przywilejów i udogodnień o charakterze finansowym. Wszelkie bowiem czynności prawne, na podstawie których dochodzi do przejścia własności nieruchomości rolnych, a które prowadzą do utworzenia kompendium, zwolnione są z podatków i opłat sądowych²⁸.

Włoska instytucja *compendio unico* stanowi zatem interesujące połączenie czynników o charakterze podmiotowym i przedmiotowym, wspólnie kształtujących prawidłową strukturę agrarną. Z jednej strony bierze pod uwagę względy przedmiotowe – tj. obszar i konfigurację gospodarstwa rolnego. Z drugiej zapewnia prowadzenie działalności w takim gospodarstwie przez osoby o od-

²⁷ A. Szymecka, *Instrumenty prawne kształtowania rolniczej struktury obszarowej we włoskim systemie prawnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, s. 3 i n.

²⁸ Z instytucją *compendio unico* związane jest jednak jedno istotne ograniczenie. Chodzi tu o dziesięcioletni zakaz podziału kompendium, zarówno na drodze czynności *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Zakaz ten nie dotyczy tylko samych gruntów rolnych, lecz także kompendium jako całości, a więc również części składowych gruntu i przynależności, jego naruszenie zaś skutkuje bezwzględnie nieważnością czynności prawnych do tego podziału prowadzących.

powiednich kwalifikacjach. W połączeniu obu tych czynników tkwi najpoważniejszy walor tejże instytucji, przesądzający o jej nowoczesności.

Powyższy przegląd europejskich regulacji w zakresie kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*, z punktu widzenia kwalifikacji rolniczych posiadanych przez uczestników tego obrotu, pozwala sformułować tezę o bogactwie form i środków tej kontroli, pozostających w dyspozycji ustawodawcy wprowadzającego system prawnej reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi. W porządkach prawnych państw europejskich zdecydowanie przeważa administracyjny model tej kontroli, nakładający na organy administracyjne obowiązek czuwania nad spełnianiem przez nabywców nieruchomości rolnych ustawowo określonych kryteriów podmiotowych. Nie jest jednak to model jedyny i wyłączny. Na szczególną uwagę zasługują również stosunkowo niedawno przyjęte regulacje włoskie w zakresie tzw. *compendio unico*, które nie tyle pełnią funkcję prewencyjną, uniemożliwiającą nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby niewykwalifikowane, ile raczej wprowadzają cały system ułatwień i przywilejów dla rolników posiadających odpowiednie kwalifikacje.

Jednak nie może ulegać wątpliwości, że aktualnie wciąż jeszcze dominuje w ustawodawstwach europejskich model administracyjnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, zakładający, iż dysponowanie kwalifikacjami rolniczymi stanowi warunek *sine qua non* uzyskania administracyjnego zezwolenia na objęcie we władanie gospodarstw lub nieruchomości rolnych. Omówione ustawodawstwa różnicują jednak skutki niespełnienia zakreślonych przez nie wymogów podmiotowych względem osoby obejmującej we władanie nieruchomości rolne. O ile system szwajcarski oraz francuski przesądza, że brak kwalifikacji rolniczych uniemożliwia uzyskanie zezwolenia administracyjnego na nabycie nieruchomości rolnych, o tyle rozwiązania niemieckie są bardziej elastyczne, wprowadzając w miejsce bezwzględnego zakazu wydawania powołanego zezwolenia, szczególnie „stosunek konkurencji” kreujący pierwszeństwo wykwalifikowanych rolników przed nierolnikami w przypadku, gdy starają się oni o tę samą nieruchomość rolną. Odmiennie kształtowane są również skutki samego braku zezwolenia. W systemie niemieckim i szwajcarskim nieuzyskanie zezwolenia na dokonanie czynności prawnej, mocą której dochodzi do przeniesienia własności rolnej skutkuje bezwzględną nieważnością tej czynności, natomiast ustawodawstwo francuskie wprowadza w to miejsce sankcje innego rodzaju, przede wszystkim finansowe.

Zauważyć jednak należy, że przyjęty model kontroli administracyjnej kwalifikacji rolniczych nie zawsze jest do końca szczelny. Często sami ustawodawcy wprowadzają zresztą tak liczne wyjątki od wspomnianych zasad, że

przekształcają się one niemal w regułę, czego najlepszym przykładem są unormowania szwajcarskie. Najbardziej konsekwentny w kontroli kwalifikacji rolniczych uczestników obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi wydaje się być natomiast ustawodawca francuski, który uszczelnia system kontroli administracyjnej poprzez prawo pierwokupu przysługujące SAFER.

4. Uwagi końcowe i wnioski *de lege ferenda*

Na tle powyższych unormowań obowiązujących w krajach Europy Zachodniej, znaczenie kryterium kwalifikacji rolniczych dla polskiej regulacji obrotu nieruchomościami *inter vivos*, mimo bogatych tradycji, *de lege lata* prezentuje się stosunkowo skromnie. Kryterium tym posługuje się aktualnie ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, czyniąc to zresztą w sposób wysoce niedoskonały, na co wielokrotnie zwracano uwagę w literaturze²⁹, oraz dwa rozporządzenia, które, co prawda, bezpośrednio dotyczą rent strukturalnych, pośrednio jednak wpływają również na problematykę obrotu gruntami rolnymi³⁰. Analiza wymienionych regulacji skłania

²⁹ Zgodnie z ust. 1 art. 6 powołanej ustawy (Dz. U. Nr 64, poz. 592), jedną z przesłanek uzyskania statusu rolnika indywidualnego jest posiadanie przez osobę fizyczną kwalifikacji rolniczych – rozumianych jako wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe (tzw. kwalifikacje teoretyczne) albo też osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego lub praca w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat (tzw. kwalifikacje praktyczne). Co do wad tej definicji, zob. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 396 i n.; A. Majewski, *Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, s. 185 i n.; E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* (cz. II), „Rejent” 2004, nr 6, s. 73 i n.

³⁰ Pierwsze z nich to wciąż obowiązujące rozporządzenie 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), zgodnie z treścią którego za „kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej” rozumieć należy: 1) wykształcenie rolnicze średnie lub wyższe, 2) wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe lub tytuł kwalifikacyjny w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej trzyletni okres pracy w gospodarstwie rolnym, 3) wykształcenie średnie lub wyższe na kierunku innym niż rolniczy i co najmniej trzyletni okres pracy w gospodarstwie rolnym, 4) wykształcenie wyższe na kierunku innym niż rolniczy i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem, 5) wykształcenie podstawowe lub zasadnicze zawodowe inne niż rolnicze i co najmniej pięcioletni okres pracy w gospodarstwie rolnym.

do przyjęcia wniosku, że polskie ustawodawstwo tradycyjnie przyjmuje wąskie rozumienie pojęcia kwalifikacji rolniczych, ujmując je jako tzw. kwalifikacje zawodowe, a więc jako odpowiednie wykształcenie teoretyczne lub doświadczenie w pracy w rolnictwie. W tym względzie polskie rozwiązania przypominają unormowania obowiązujące we Francji. Stanowią również nawiązanie do rodzimej tradycji legislacyjnej, która w przeszłości konsekwentnie odwoływała się do wąskiego, „abstrakcyjnego” sposobu ujmowania tego kryterium, pozwalającego na precyzyjne określenie, kiedy dana osoba posiada odpowiednie kwalifikacje³¹. Kontynuacja takiego sposobu ujmowania kwalifikacji rolniczych, pomimo wszelkich zalet, jakie posiada szeroki, „konkretny” model definiowania tego kryterium, wydaje się zatem uzasadniona również *de lege ferenda*. Należałoby się jednak zastanowić się nad korektą pewnych szczegółów w zakresie konstruowania definicji tego kryterium, w szczególności na płaszczyźnie obowiązującej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego³².

Niemniej nawet perfekcyjnie opracowane od strony konstrukcyjnej kryterium kwalifikacji rolniczych, pozostanie wyłącznie martwą literą prawa, jeżeli nie znajdzie szerszego zastosowania w praktyce. *De lege lata* praktyczne zastosowanie tego kryterium na płaszczyźnie regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami rolnym *inter vivos* jest więcej niż znikome. Pomijając unormowania z zakresu rent strukturalnych, służące zasadniczo innym celom niż reglamentacja tego obrotu, należy wskazać, że do kwalifikacji rolniczych,

Podobnie kwalifikacje rolnicze ujmuje najnowsze rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 109, poz. 750), określając je jako wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe średnie lub wyższe, lub 2) tytuł kwalifikacyjny lub tytuł zawodowy, lub tytuł zawodowy mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej trzyletni staż pracy w rolnictwie, 3) wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i co najmniej trzyletni staż pracy w rolnictwie albo wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem, albo wykształcenie średnie inne niż rolnicze i co najmniej trzyletni staż pracy w rolnictwie, lub 4) wykształcenie podstawowe, gimnazjalne lub zasadnicze zawodowe i co najmniej trzyletni staż pracy w rolnictwie.

³¹ Do tego sposobu rozumienia kwalifikacji rolniczych odwoływało się w przeszłości np. rozporządzenie Rady Ministrów z 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 45, poz. 304), które do 1990 r. definiowało to kryterium na potrzeby obrotu nieruchomościami rolnymi.

³² Konkretnie propozycje w tym względzie zostały przedstawione między innymi w następujących pracach: P. Blajer, *Definicja i status rolnika indywidualnego jako przedsiębiorcy w prawie włoskim i polskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2007, z. 3; idem, *Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. VI, 2007.

jako czynnika wpływającego na obrót nieruchomościami rolnymi odwołuje się aktualnie wyłącznie cytowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, czyniąc to kryterium jednym z elementów konstrukcyjnych definicji rolnika indywidualnego. Z kolei ta instytucja o charakterze podmiotowym³³, wpływa na ostateczny kształt podstawowego dla prawa rolnego w Polsce pojęcia o charakterze przedmiotowym, jakim jest „gospodarstwo rodzinne”. Jednak praktyczne zastosowanie instytucji gospodarstwa rodzinnego oraz rolnika indywidualnego, z punktu widzenia kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, ogranicza się wyłącznie do faktu, że gdy nieruchomość rolną na podstawie umowy przeniesienia własności nabywa osoba o takim statusie i czyni to na powiększenie gospodarstwa rodzinnego, to taka transakcja nie jest ograniczona prawem pierwokupu lub nabycia Agencji Nieruchomości Rolnych³⁴.

Przyjęte przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego rozwiązanie w wysokim stopniu przypomina wyżej opisane francuskie regulacje w zakresie prawa pierwokupu SAFER. W obu bowiem przypadkach szczególne uprawnienia przysługujące we Francji SAFER, natomiast w Polsce Agencji Nieruchomości Rolnych, polegające na możliwości ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi poprzez skorzystanie z pierwokupu (nabycia) zbywanej nieruchomości, nie aktualizują się, gdy nabywcą jest wykwalifikowany „rolnik zawodowy” (*professionnel de l'agriculture*) we Francji lub posiadający kwalifikacje rolnicze rolnik indywidualny w Polsce. Niemniej opisana wyżej forma kontroli nabywców nieruchomości rolnych ma we Francji charakter komplementarny, uzupełniający względem środków o charakterze administracyjnym, które mają w tym systemie podstawowe znaczenie dla prawnej reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi. W Polsce natomiast prawo pierwokupu i nabycia ANR stanowi obecnie jedyną prawną formę ingerencji publiczno-prawnej, uwzględniającą kwalifikacje rolnicze nabywców nieruchomości rolnych. Z tego względu wypada podzielić pogląd A. Lichorowicza, że powyższe ograniczenia z pewnością nie są wystarczające³⁵.

Przeprowadzone wyżej rozważania zdają się zatem dostarczać argumentów za zgłaszanym wielokrotnie przez powołanego Autora postulatem³⁶, by rozważyć przywrócenie, zarzuconej po 1990 r., kontroli obrotu nieruchomości

³³ Zgodnie z art. 6 ustawy rolnik indywidualny oprócz spełnienia innych kryteriów, powinien posiadać kwalifikacje rolnicze. Z kolei, jak wynika z art. 5 ustawy, gospodarstwo rodzinne może być prowadzone wyłącznie przez rolnika indywidualnego.

³⁴ Art. 3 ust. 7 oraz art. 4 ust. 4 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

³⁵ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski...*, s. 395.

³⁶ Por. A. Lichorowicz, *Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych...* s. 50 i n.; idem, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, s. 76.

ściami rolnymi *inter vivos*, przede wszystkim z punktu widzenia kwalifikacji zawodowych nabywców takich nieruchomości, przy czym nie należy *a priori* wykluczać administracyjnego charakteru takiej kontroli. Krok taki byłby uzasadniony z punktu widzenia nowoczesnie rozumianej polityki strukturalnej, zapewniając uprzywilejowaną pozycję na płaszczyźnie przepisów regulujących taką kontrolę osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje rolnicze. Postulowany system preferencji mógłby przybrać jedną z kilku możliwych form, w zależności od intensywności i surowości wprowadzonego systemu kontroli. Teoretycznie rozważać można następujące sytuacje:

a) W świetle pierwszej możliwości tylko osoba posiadająca kwalifikacje rolnicze mogłaby legalnie nabyć własność nieruchomości rolnej, na podstawie czynności prawnej *inter vivos*. Gdyby zaś nabywcą nieruchomości rolnej była osoba pozbawiona takich kwalifikacji, czynność prawna byłaby bezwzględnie nieważna. To najsurowsze rozwiązanie odpowiada co do zasady regulacjom obowiązującym w Polsce przed 1990 r.

b) Zgodnie z drugą ewentualnością, opierająca się na rozwiązaniach szwajcarskich, należałoby wprowadzić system administracyjnych zezwoleń na nabycie własności nieruchomości, a możliwość udokumentowania posiadania kwalifikacji rolniczych stanowiłaby warunek *sine qua non* uzyskania takiego zezwolenia. Brak zezwolenia skutkowałby bezwzględną nieważnością czynności prawnej.

c) W ramach systemu administracyjnych zezwoleń na nabycie nieruchomości rolnych uprzywilejowanie wykwalifikowanych rolników mogłoby również polegać na generalnym zwolnieniu tej grupy społeczno-zawodowej od obowiązku uzyskania takiego zezwolenia. Podobne rozwiązania obowiązują już od wielu lat we francuskim systemie prawa rolnego. Co za tym idzie, osoby nieposiadające kwalifikacji rolniczych mogłyby legalnie nabyć własność nieruchomości rolnych, tyle że zostałyby poddane obowiązkowi uzyskania wcześniejszego zezwolenia właściwego organu administracji publicznej. Konieczna stałaby się również kwestia rozważenia sankcji za naruszenie tego obowiązku.

d) Możliwe byłoby wreszcie wprowadzenie na wzór niemiecki represyjnego systemu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, polegającego na udzieleniu organom administracyjnym kompetencji do zatwierdzania zawartych już umów przeniesienia własności nieruchomości. W tym przypadku szczególnie uprzywilejowanie wykwalifikowanych rolników mogłoby na przykład polegać na braku możliwości zakwestionowania przez organ takiej umowy, której stroną byłaby osoba posiadająca kwalifikacje rolnicze.

Zatem jak wynika z powyższych rozważań, możliwości uprzywilejowania wykwalifikowanych rolników w zakresie kontroli obrotu nieruchomo-

ściami rolnymi jest stosunkowo wiele. Wartościowanie zaś poszczególnych rozwiązań jest sprawą subiektywną, gdyż wszystkie one z mniejszym lub większym powodzeniem sprawdzały się lub sprawdzają nadal w praktyce. Jak się jednak wydaje, na szczególną uwagę zasługuje model kontroli opisany w punkcie trzecim, a więc nawiązujący do aktualnych rozwiązań francuskich. Odpowiadałby on postulowanemu w literaturze polskiej przewencyjnemu typowi kontroli administracyjnej, który postrzega się w warunkach polskich jako najbardziej efektywny³⁷. Z drugiej strony poprzez umożliwienie nabywania własności nieruchomości również osobom nieposiadającym kwalifikacji rolniczych, po uprzednim uzyskaniu zezwolenia administracyjnego, zapewniałby elastyczność systemu kontroli. Oczywiście, model taki miałby również swoje wady, do których zaliczyć można dyskrecjonalność organów administracji w zakresie wydawania zezwoleń na nabywanie nieruchomości rolnych. Jednakże jego wprowadzenie zapewniałoby wykwalifikowanym rolnikom istotne preferencje, polegające przede wszystkim na zwolnieniach od ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych, a tym samym pośrednio na ułatwianiu im dojścia do takich nieruchomości.

Kolejny problem, jaki należałoby rozważyć, dotyczy kwestii, czy zakresem ewentualnej kontroli powinien zostać objęty również obrót rodzinny. Jak wskazywano, ustawodawcy europejscy zajmują w tym względzie niejednolite stanowisko. O ile ustawodawca francuski i niemiecki przyznają pierwszeństwo czynnikom strukturalnym, obejmując systemem kontroli podmiotowej również członków rodziny zbywcy, o tyle w Szwajcarii, obrót rodzinny jest wolny od jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych. Być może w tym względzie należałoby się jednak odwołać do polskiej tradycji legislacyjnej, która formułując wymóg posiadania rolniczych kwalifikacji zawodowych przez nabywców nieruchomości rolnych, nie przewidywała żadnych przywilejów na rzecz członków rodziny zbywcy. Ten postulat zdaje się również zgodny z oczekiwaniami polskiej doktryny, która *de lege lata* krytycznie odnosi się do wyłączenia obrotu rodzinnego *en bloc* spod ograniczeń wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego³⁸.

Postulat powrotu do administracyjnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* z punktu widzenia kwalifikacji posiadanych przez nabywców takich nieruchomości, mimo szerokiego zastosowania tej kontroli w państwach zachodnioeuropejskich, może jednak, ze względu doświadczenia mi-

³⁷ Por. A. Lichorowicz, *Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych...*, s. 72.

³⁸ A. Lichorowicz, *Instrumenty prawne oddziaływania na strukturę gruntową Polski...*, s. 397 i n.

nionego ustroju, budzić kontrowersje. Powyżej przeprowadzone rozważania prawno porównawcze wskazują, że nie jest to również jedyny możliwy instrument oddziaływania na poziom kwalifikacji rolniczych uczestników tego obrotu. Do wykorzystania pozostają znacznie mniej „inwazyjne” i restrykcyjne wzory włoskie, których zastosowanie w Polsce mogłoby doprowadzić do powstania instytucji zbliżonej do włoskiego *compendio unico*, a więc jednostki produkcyjnej, indywidualizowanej również na podstawie poziomu kwalifikacji rolniczych osoby ją prowadzącej. W ten sposób, poprzez system zachęt i przywilejów podatkowych, jak również rozbudowanego systemu subwencji, można zachęcać wykwalifikowanych rolników do nabywania nieruchomości rolnych i tworzenia tą drogą efektywnych i wydajnych gospodarstw, o obszarze optymalnym z punktu widzenia lokalnych potrzeb. W ten sposób podkreślono by również znaczenie kwalifikacji rolniczych dla prawidłowego prowadzenia efektywnej działalności w ramach gospodarstwa rolnego, a więc doszłoby do waloryzacji czynnika, który zdaje się być aktualnie zaniedbywany przez polskiego ustawodawcę.

**AGRICULTURAL QUALIFICATIONS REQUIRED
FROM PURCHASERS OF AGRICULTURAL PROPERTY
(A COMPARATIVE STUDY)**

Summary

In the legal systems of Western European states, the agricultural qualification requirement belongs to the most commonly requirements asked from potential purchasers of agricultural property. In Poland, despite its long agricultural tradition, this criterion is *de lege lata* rather sparsely used.

It is postulated, therefore, to restore, or re-introduce, control over the sale of agricultural property *inter vivos*, regarding the requirement of agricultural qualifications of prospective purchasers of agricultural plots. This postulate is regarded to as a condition necessary to improve the structure of Polish agriculture.

**LE QUALIFICHE SOGGETTIVE NELLA CIRCOLAZIONE
DEI FONDI RUSTICI
(STUDIO GIURIDICO-COMPARATIVO)**

Riassunto

Nei sistemi giuridici dei paesi dell'Ovest europeo il criterio delle particolari qualifiche agricole che deve possedere l'acquirente dei fondi rustici appartiene ai più diffusi requisiti soggettivi posti nei confronti dei soggetti coinvolti nella circolazione di questi fondi *inter*

vivos. In Polonia l'importanza delle qualifiche agricole, nonostante lunga tradizione, *de lege lata* si presenta in maniera piuttosto modesta.

In conclusione l'Autore auspica la restituzione nel diritto polacco del requisito di possesso delle qualifiche agricole per l'acquisizione dei fondi agricoli che è il requisito importante dal punto di vista del controllo della circolazione dei fondi rustici. L'Autore tratta tale requisito come la condizione necessaria per il miglioramento della struttura dell'agricoltura polacca.

PAWEŁ CZECHOWSKI

Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?

1. Wstęp

Siedemnaście lat, jakie upłynęły od powołania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), której następcą prawnym jest obecnie funkcjonująca Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), skłania do oceny efektywności funkcjonowania tej instytucji. Dodatkową zachętę stanowi projekt zmiany ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹. Przewiduje on, że z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dzierżawić będzie można najwyżej 300 ha gruntów rolnych, co w sposób istotny zmieni dotychczasową rolę ANR, jak również jej zadania. Zakłada się bowiem, że blisko 1,8 mln ha ziemi rolniczej będącej w dzierżawie w znacznym zakresie podlegać będzie rozdysponowaniu w ciągu najbliższych 3 lat po wejściu w życie projektowanej ustawy. Projekt przewiduje także, że w ciągu pół roku od wejścia w życie ustawy wszyscy dotychczasowi dzierżawcy złożyc będą musieli oświadczenie o zamiarze wydzierżawienia nieruchomości do granicy nie większej niż 300 ha. Oznacza to faktycznie wypowiedzenie – na podstawie ustawy – dotychczasowych wieloletnich umów dzierżawnych zawartych z ANR i przeznaczenie pozostałej nadwyżki do wolnej sprzedaży na zasadach preferencyjnych dla rolników. Z punktu widzenia dalszych perspektyw funkcjonowania Agencji oznacza to jej likwidację, co znalazło również swoje odzwierciedlenie w oświadczeniach prasowych urzędującego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi².

¹ Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 ze zm. (dalej: ustawa z 19 października 1991 r.). Projekt ustawy z 2008 r. dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: www.minrol.gov.pl.

² K. Daszkowska, S. Śmigiel, *PSL szykuje wielką orkę*, „Gazeta Wyborcza” z 6 listopada 2008 r., s. 32; J. Matusz, *Dziwna sprzedaż ziemi*, „Rzeczpospolita” z 6 listopada 2008 r., s. A15;

Projekt zmiany ustawy w znacznym stopniu ogranicza instytucję dzierżawy państwowej przy wątpliwej możliwości zbycia gruntów rolnych pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w założonym krótkim czasie: w ostatnich latach Agencja sprzedawała rocznie grunty rolne o powierzchni ok. 100 000 ha. Wątpliwości również budzi propozycja nałożenia na Agencję obowiązku przeznaczania w krótkim czasie do sprzedaży wszystkich nieruchomości rolnych będących w jej Zasobie, w tym także tych o nieuregulowanym stanie prawnym, np. w związku ze zgłaszanym roszczeniami reprivatyzacyjnymi.

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu analiza oraz sformułowane założenia co do kierunków przekształceń Agencji Nieruchomości Rolnej jako następcy AWRSP zmiernają do uzasadnienia i określenia koncepcji restrukturyzacji, a nie likwidacji procesu zarządzania skarbowym majątkiem rolnym.

2. Ewolucja misji Agencji Nieruchomości Rolnych jako następcy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa

Powołanie Agencji oraz rozpoczęcie procesu restrukturyzacji przejętego majątku byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (ppgr) miało na celu zahamowanie niekorzystnych procesów, jakie pojawiły się w latach 1990-1991 w związku z utratą zdolności kredytowej przez blisko $\frac{3}{4}$ wszystkich funkcjonujących w obrocie prawnym ppgr. Reforma przeprowadzona w państwowym sektorze rolnym miała charakter kompleksowy, w odróżnieniu od zindywidualizowanej restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w innych działach gospodarki narodowej. Istotą założeń reformy prowadzonej przez scentralizowaną instytucję państwową (AWRSP) było rozpoczęcie oraz kontynuowanie procesu restrukturyzacji i prywatyzacji całości państwowego sektora rolnego, w tym zwłaszcza składników majątkowych pozostających po likwidacji ppgr oraz innych jednostek uspołecznionych określonych w ustawie. Agencja przejęła grunty po państwowych gospodarstwach rolnych (80%) oraz po Państwowym Funduszu Ziemi (20%).

Przewidziane w ustawie formy dysponowania mieniem rolnym Skarbu Państwa służyć miały racjonalnemu i ekonomicznemu gospodarowaniu oraz administrowaniu mieniem przeznaczonym na cele rolne, a ponadto powoływaniu, w wyniku restrukturyzacji, nowych przedsiębiorstw rolnych opartych

E. Grączewska-Ivanowa, *Mniej formalności przy zakupie ziemi od państwa*, „Gazeta Prawna” z 7 listopada 2008 r.

na kapitale prywatnym, prowadzeniu prac urządzeniowo-rolnych oraz tworzeniu nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Takie rozstrzygnięcia legislacyjne były skutkiem braku w omawianym okresie odpowiednich dla prywatyzacji kapitałowej rozwiązań prawnych, istniejące zaś rozwiązania – oparte na postanowieniach obowiązującej wówczas ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, a także ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – okazały się nieprzydatne.

Nie wszystkie założenia ustawy z 19 października 1991 r. udało się zrealizować w tym samym tempie oraz zakresie. Ograniczeniem były ogromne potrzeby gospodarcze i społeczne występujące na obszarach wiejskich pozostałych po byłych ppgr. Niektóre procesy redystrybucji lub zawłaszczania majątku przebiegały także żywiołowo, nie zawsze zgodnie z celami i zadaniami ustawy. Daleko idąca ewolucja charakteryzuje cele i zadania realizowane przez Agencję od momentu jej powołania³; podmiot ten, zgodnie z ustawą, wpływa na strukturę agrarną w ramach polityki rolnej, która była i jest związana z bieżącymi nurtami polityki, w tym również w ostatnim okresie z polityką rolną Unii Europejskiej.

Jak wskazuje literatura przedmiotu⁴, wyróżnić można trzy okresy rozwoju celów, zadań i kompetencji Agencji.

W pierwszych latach działalności (1991-1995) Agencja prowadziła likwidację oraz restrukturyzację ppgr. Po zgromadzeniu ok. 4,7 mln ha gruntów w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP), dokonywać zaczęto stopniowej redystrybucji gruntów w ramach sprzedaży lub dzierżawy. W tym okresie rozpoczęto również proces przekształcenia części gospodarstw rolnych stanowiących dawne ppgr w jednoosobowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Agencji, w tym spółki hodowlane. Zostały tworzone również spółki pracownicze, niektóre z udziałem podmiotów prywatnych posiadających kapitał finansowy.

Utrzymanie dawnych ppgr z powodu ich niewydolności ekonomicznej (nadmiernego zatrudnienia, nieracjonalnego zużycia środków produkcji w stosunku do arealu ziemi i liczby zwierząt) w nowych warunkach ustrojowych po 1989 r. było skazane na niepowodzenie. Odrzucenie zasad gospodarki planowej i przyjęcie zasad gospodarki rynkowej znalazło swoje odzwierciedlenie

³ Por. także. P. Czechowski, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa*, „*Studia Iuridica Agraria*”, t. III, Białystok 2000, s. 34 i n.

⁴ A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze)*, „*Studia Iuridica Agraria*”, t. V, Białystok 2005, s. 138-139.

w tekście ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL. Restrukturyzacja państwowego sektora rolnego w drodze powoływanej ustawy z 19 października 1991 r. zapoczątkowała liberalną koncepcję zarządzania przejętym do Zasobu WRSP państwowym mieniem rolnym⁵.

W pierwszych dwóch latach funkcjonowania Agencji, poświęconych przejmowaniu mienia do Zasobu WRSP, skupiono się na problemach organizacyjnych, w tym na wycenie gruntu oraz restrukturyzacji majątku. Już w drugiej połowie 1992 r. zostały przeprowadzone pierwsze przetargi dotyczące sprzedaży i wdzierżawiania gruntów. W początkowym okresie funkcjonowania Agencji dzierżawa gruntów w ujęciu ilościowym zdecydowanie wyprzedziła proces sprzedaży gruntów. Został również rozpoczęty proces sprzedaży mieszkań pracownikom byłych ppgr po preferencyjnych cenach. Agencja utrzymywała i finansowała infrastrukturę techniczną byłych osiedli ppgr. Inne określone w ustawie formy gospodarowania mieniem odbiegały od dynamiki procesu sprzedaży i dzierżawy. Agencja nie zrealizowała zakładanego w ustawie programu osadnictwa młodych rolników ze względu na brak wsparcia finansowego ze strony Państwa w postaci dotacji i kredytów preferencyjnych.

Z krytyką spotkało się powierzenie Agencji wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do całości mienia rolnego. Został sformułowany pogląd, że proces restrukturyzacji wszystkich ppgr nastąpił w sposób zunifikowany, niezależnie od ich statusu finansowego. Krytycznie oceniono również monopolistyczną, zbiurokratyzowaną strukturę Agencji, brak przejrzystego mechanizmu nadzoru oraz skupienie w tej instytucji funkcji organizacyjnej, łączącej w sobie cechy organu administracyjnego oraz podmiotu gospodarczego z osobowością prawną. Wskazywano na „ociężałość” strukturalną Agencji dotyczącą braku reakcji na występujące przejawy degradacji mienia, co spowodowało m.in. pogłębianie się kryzysu w ppgr w okresie oczekiwania na restrukturyzację i prywatyzację⁶. Taka ocena nie umniejsza znaczenia prowadzonych w tym okresie skomplikowanych przekształceń własnościowych i transformacji systemowej.

Kolejny (drugi) okres rozwoju Agencji obejmował lata 1995-2003. Okres ten, obok kontynuowanej funkcji redystrybucyjnej dotyczącej zgromadzonej

⁵ Por. A. Leopold, *Narodziny Agencji*, w: *10 lat Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 5-6; J. Drygalski, *Dlaczego powołano Agencję*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 11; M. Zwolińska, *Wiele się udało*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 20.

⁶ S. Prutis, *Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń*, w: *Polskie prawo rolne na progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 167 i n.; A. Woś, *Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji ustrojowej*, „Więś i Rolnictwo” 1994, nr 2, s. 29-30.

ziemi państwowej, związany był z administrowaniem przez nią ok. 2,7 mln ha gruntów państwowych w ramach Zasobu WRSP. Istotną rolę w tym zakresie odegrała nowelizacja przedmiotowej ustawy w 1995 r., która – obok sprzedaży i dzierżawy gruntów – także administrowanie uznawała za sposób gospodarowania przejętym mieniem rolnym. Kolejna nowelizacja wzmocniła kompetencje Agencji w sferze gospodarowania gruntami, jak również w zakresie kryteriów odnoszących się do nabywców gruntów państwowych⁷.

W omawianym okresie zdecydowanie na pierwsze miejsce w systemie gospodarowania (rozdysponowania Zasobu WRSP) wysuwała się nadal dzierżawa. Dominację tej formy tłumaczyć można rozdysponowaniem najlepszych gleb z Zasobu WRSP w drodze sprzedaży w okresie wcześniejszym oraz słabością ekonomiczną chłopskich gospodarstw rolnych, co też spowodowało ograniczenie oferty sprzedaży ze strony Agencji. Nadmienić należy, że dominacja dzierżaw w stosunku do innych mechanizmów repartycji mienia rolnego występuje również w wielu krajach europejskich. Długoterminowa dzierżawa rolnicza w państwach Unii Europejskiej traktowana jest jako instytucja prawna, która wpływa na strukturę agrarną tak jak obrót własnościowy⁸.

W omawianym okresie działalności Agencji zadania prywatyzacyjne i restrukturyzacyjne zdominowane były koniecznością spłaty zobowiązań po byłych ppgr w wysokości 2 mld zł. Agencja praktycznie spłaciła całość zadłużenia ze środków pozyskiwanych ze sprzedaży i dzierżawy nieruchomości. Pełniła ona nadal funkcje socjalne w odniesieniu do zamieszkujących obszary wiejskie pracowników dawnych ppgr. W dzierżawie pozostawało ok. 75% gruntów Zasobu WRSP. W ciągu pierwszego dziesięciolecia funkcjonowania Agencji zawarte umowy dotyczyły 4,1 mln ha, z czego 1,5 mln ha powróciło do Agencji⁹.

Zostało utworzonych ok. 5,5 tys. przedsiębiorstw rolnych o średniej powierzchni 480 ha użytków rolnych. Przeprowadzona restrukturyzacja niekiedy nie doprowadzała do powstania przedsiębiorstw jednozakładowych, a utrzymywanie przedsiębiorstw wielozakładowych uniemożliwiało zrationalizowanie procesu kierowania. Nie rozstrzygnięto w tym okresie również problemów roszczeń byłych właścicieli. Spowodowało to utrzymanie w formie dzierżawy składników mienia objętych roszczeniami, co w sposób istotny

⁷ S. Prutis, *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. I, Białystok 2000, s. 51 i n.

⁸ P. Czechowski, A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1999, nr 6, s. 2-4.

⁹ A. Tański, *Sprostamy nowym wyzwaniom*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 8.

utrudniło proces prywatyzacji, powodując niepewność wśród dzierżawców, którzy byli i są zainteresowani zakupem dzierżawionych gruntów¹⁰.

Ocena drugiego etapu funkcjonowania Agencji nie jest jednoznaczna. Agencja niewątpliwie utraciła dynamikę w prowadzeniu procesów prywatyzacyjnych. Zbyt duża ilość gruntów i gospodarstw rolnych tworzonych na bazie Zasobu WRSP pozostawała w dzierżawie i innych formach gospodarowania, pomimo wyraźnej woli ich nabycia przez dzierżawców¹¹. Nierozwiązanym problemem pozostało tworzenie nowych gospodarstw dla młodych rolników w ramach akcji osadniczej. Agencja nie była aktywnym podmiotem kształtującym poprawę struktury agrarnej, stała się natomiast administratorem gruntów pozostających w Zasobie WRSP.

Trzeci okres ewolucji misji Agencji otworzyła ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹². Powierzyła ona dodatkowo Agencji kontrolę prywatnego obrotu gruntami rolnymi w celu oddziaływania na poprawę struktury agrarnej. Miała ona między innymi przeciwdziałać nadmiernej koncentracji gruntów, a zatem stanowiła dodatkową ochronę gospodarstw rodzinnych. Kontrola obrotu gruntami realizowana przez Agencję w znacznej części przeniesiona została na notariuszy¹³.

Oceny działalności Agencji po wejściu w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dokonać należy, uwzględniając swoiste formy kontroli obrotu nieruchomościami, które zostały wprowadzone w związku z przewidywaną akcesją Polski do Unii Europejskiej. Wadą powyższej regulacji jest brak spójnego systemu prawnego, który umożliwiłby realizację celów ustawy. Podporządkowano go ochronie chłopskich gospodarstw drobnotowarowych

w związku z perspektywą uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej i koniecznością przyjęcia przez polskiego ustawodawcę klauzuli narodowego traktowania. W tym też celu ustawodawca wprowadził mechani-

¹⁰ W. Zientara, *Reprywatyzacja konieczna*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 21.

¹¹ Por. dane zawarte w opracowaniu zbiorowym *Założenia i kierunki przekształceń ANR*, red. S. Kowalczyk, maszynopis powielony, ANR, Warszawa 2007, s. 4-5; J. Urbanowski, *Bez szczególnych emocji*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 17; J. Pyrgies, *Umiarkowane sukcesy i porażki*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 27.

¹² Dz. U. Nr 64, poz. 592; por. także T. Ciodyk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie realizacji*, w: *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2004, s. 7-28.

¹³ Kontrowersje związane z funkcjonowaniem przedmiotowej ustawy zaowocowały podjęciem stanowiska przez Krajową Radę Notarialną w uzgodnieniu z Agencją Nieruchomości Rolnych w sprawie wykładni stosowania prawa w tym zakresie. Stanowisko to opublikowano w: T. Ciodyk, T. Zagórski, *Realizacja ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, ANR, Warszawa 2004.

zmy mające niwelować społeczne skutki wykupu gruntów przez cudzoziemców. W momencie wejścia w życie ustawy nie były znane ograniczenia, jakie w tym zakresie w odniesieniu do cudzoziemców przewidziano w XII załączniku do Traktatu Akcesyjnego (Aktu o przystąpieniu do Unii Europejskiej).

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie wprowadziła również mechanizmów prawnych mających aktywnie oddziaływać na strukturę agrarną, przy jednoczesnym określeniu w ustawie granicy obszarowej gospodarstwa rolnego do powierzchni 300 ha, co jest wyrazem niechęci ustawodawcy do gospodarstw wielkoobszarowych. Niejednoznaczność powoływanej ustawy przejawia się np. w braku wprowadzenia rodzinnego prawa pierwokupu (ograniczającego tym samym uprawnienia rodziny rolnika) czy też braku kontroli zawierania umów dzierżawy długoterminowej z cudzoziemcami.

Przyznanie uprawnień ANR do kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w sytuacji niezakończonego procesu gospodarowania nieruchomościami będącymi w Zasobie WRSP, stawia pod znakiem zapytania racjonalność tego typu działań¹⁴. Jak słusznie podkreślono w literaturze, poszerzenie uprawnień Agencji o tzw. sferę władztwa państwowego bez zrjonalizowania celów i zadań Agencji oraz jej struktury, było zabiegiem nietrafnym.¹⁵ Dotychczasowa działalność Agencji potwierdza konieczność reformy strukturalnej wykonywania nadzoru właścicielskiego nad powierzonym jej mieniem.

Prowadzona po wejściu w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego kontrola obrotu ziemią spowodowała wzrost procesów biurokratycznych. Dotyczy to prowadzenia przez Agencję kontroli obrotu gruntami bez jasno określonych kryteriów normatywnych definiujących uznanie np. nabywcy za rolnika, czy też określenia regionalnego docelowego modelu gospodarstwa rolnego oraz realizowania prawa pierwokupu lub wykupu przez Agencję w odniesieniu do nieruchomości o powierzchni poniżej 1 ha.

Jednym z istotnych celów kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, który wprost nie został określony w ustawie, było również zapobieganie wykupowi gruntów rolnych przez cudzoziemców. Ustawa po kilkunastu latach przerwy, wprowadziła obowiązek posiadania kwalifikacji rolnych, a także definicję rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz rolnika indywidualnego. W celu realizacji kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi Agencja została wyposażona

¹⁴ P. Czechowski, *Ewolucja stanu prawnego w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: *ibidem*, s. 127; J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 79 i n.; A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 17 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. XII, s. 388 i n.

¹⁵ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 36-37.

w dodatkową instrumentalizację prawną, tj. prawo pierwokupu i prawo nabycia (w literaturze prawniczej nazywane „prawem wykupu Agencji”)¹⁶.

Sformułowane uwagi uzasadniają konieczność reformy Agencji. Dotychczasowa ewolucja misji ANR wykracza poza sferę polityki rolnej i strukturalnej. Dotyczy to między innymi regulowania przez ANR zobowiązań Skarbu Państwa wobec mienia zabużańskiego, Kościołów i związków wyznaniowych, zasilania budżetu państwa środkami z nadwyżek finansowych, itp.¹⁷ Realizacja wielu złożonych celów i zadań ciągle modyfikowanych i rozszerzanych przez bieżącą politykę wymaga zracjonalizowania działań Agencji jako instytucji prawa publicznego i gospodarczego.

3. Konieczność likwidacji barier organizacyjno-prawnych w działalności ANR

Obecnie występuje wiele barier prawnych i organizacyjnych w funkcjonowaniu Agencji, których likwidacja wymaga, również zdaniem tej instytucji¹⁸, podjęcia działań ustawodawczych. Należą do tych barier m.in. nieuregulowane roszczenia repriwatywacyjne obejmujące ok. 550 tys. ha, uniemożliwiające trwałe rozdysponowanie tych gruntów. Założyć należy, że najbardziej efektywną rekompensatą z tytułu roszczeń repriwatywacyjnych powinno być odszkodowanie finansowe zbudowane na wzorcu Funduszu Rekompensacyjnego za tzw. mienie zabużańskie. Powyższe rozwiązanie należy rekomendować w przyszłej ustawie repriwatywacyjnej.

Postulować należałoby w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym zamieszczenie odpowiednich uregulowań dotyczących obowiązku objęcia planowaniem przestrzennym terytoriów całych gmin, a nie tylko wybranych regionów. Istniejąca praktyka, polegająca na wprowadzaniu do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ogólnych sformułowań dotyczących wielofunkcyjności terenów, bez wskazań szczegółowych

¹⁶ Por. A. Stelmachowski, *Nabycie i utrata własności*, w: *System prawa cywilnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2003, s. 79.

¹⁷ W. Szarliński, *Realizacja ustawy*, w: *Gospodarowanie ziemią rolniczą – dodatek do „Nowego Życia Gospodarczego”* z 24 maja 2007 r., s. 8-9; por. także T. Zagórski, *Realizacja przez Agencję Nieruchomości Rolnych ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce*, w: *Realizacja ustawy...*, s. 29-53; T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce*, „*Studia Iuridica Agraria*”, t. IV, Białystok 2005, s. 143-154.

¹⁸ Por. Informacja dotycząca istniejących barier prawnych w trwałym rozdysponowaniu gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z 27 sierpnia 2008 r., maszynopis powielony, ANR, Warszawa 2008.

lokalizacji, jest dysfunkcjonalna. Powoduje to „zamrożenie” w skali kraju ok. 100 tys. ha gruntów w Zasobie WRSP na skutek wprowadzenia przez gminy do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zapisów umożliwiających pozarolnicze wykorzystanie tych gruntów.

Kolejną barierą wymagającą usunięcia jest rozwiązanie problemu najemców lokali mieszkalnych w budynkach wpisanych do rejestru zabytków, będących w Zasobie WRSP¹⁹. W obowiązującej regulacji prawnej (ustawa z 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa), zbycie lokali w tych budynkach na rzecz innych osób, z pominięciem pierwszeństwa dotychczasowych lokatorów, jest praktycznie niemożliwe. Istnieje potrzeba wprowadzenia regulacji prawnej, która – z jednej strony – chroniłaby prawa dawnych lokatorów, a z drugiej – pozwoliłaby na zbycie budowlanych obiektów zabytkowych bez lokatorów, którym gwarantowano by np. lokale zastępcze.

Ograniczenie sprzedaży wynikające z art. 28a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa powoduje, że blisko 300 tys. ha gruntów nie może być przedmiotem sprzedaży na rzecz dzierżawców gruntów rolnych. Granica 500 ha dotycząca sprzedaży w odniesieniu do jednego nabywcy, w tym dzierżawców wieloletnich, którzy ponieśli znaczne nakłady inwestycyjne na infrastrukturę produkcyjną, powinna być zweryfikowana. Weryfikacja ta powinna odbywać się na zasadach indywidualnych przy uwzględnieniu stosunku powierzchni areалу dzierżawionych gruntów rolnych do istniejącej lub rozbudowanej infrastruktury produkcyjno-usługowej. Istnieje konieczność przyjęcia odpowiednich rozwiązań prawnych w tym zakresie²⁰.

Zweryfikowania wymaga krąg osób uprawnionych do nabywania gruntów w drodze przetargów ograniczonych, prowadzonych przez ANR. Obecna regulacja dopuszcza do udziału w przetargu osoby często niezwiązane z rolnictwem. Rozważenia wymaga też uszczegółowienie pojęcia kwalifikacji rolnych lub też wydłużenie okresu udokumentowanego osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Należy zweryfikować mechanizm prawny związany z odzyskiwaniem przez ANR gruntów rolnych od byłych dzierżawców lub

¹⁹ Regulacje tego problemu odnajdujemy także w projekcie ustawy z 2008 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw; por. www.minrol.gov.pl.

²⁰ Restrykcyjne regulacja w tym zakresie dotycząca ograniczenia nabywania również gruntów dzierżawionych przez dzierżawców zaproponowana została w projekcie ustawy o zmianie ustawy z 19 października 1991 r., nie rozwiązuje ona jednak powyższego problemu.

gruntów użytkowanych bezumownie. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy są przepisy dotyczące dopłat bezpośrednich, które przysługują osobom użytkującym grunt rolny bez tytułu prawnego. Grunty należące do Zasobu WRSP powinny podlegać w tym przypadku szczególnej ochronie. Bezumowne korzystanie z gruntów rolnych Zasobu WRSP nie powinno być premiuwane możliwością uzyskania dopłaty bezpośredniej.

Zgłaszane postulaty przez ANR, aby kontrolą obejmować transakcje powyżej 1 ha wydają się być słuszne²¹. Jednakże utrzymanie tej kontroli może mieć jakikolwiek sens w przypadku poprawy struktury agrarnej w odniesieniu do arealów rolnych większych niż 1 ha. Kontrola obrotu powinna być prowadzona przez organy administracji państwowej.

W Zasobie WRSP znajduje się duża ilość tzw. gruntów trudno zbywalnych – ok. 600 tys. drobnych działek. Według danych ANR, na koniec I półrocza 2008 r., w ogólnej powierzchni gruntów Zasobu pozostało do rozdysponowania około 330 tys. ha (14%). Jak wynika z dokonywanej w jednostkach terenowych Agencji oceny przydatności tych gruntów dla różnych celów, większość z nich pozostaje w długoletnim odłogowaniu, przez co ich atrakcyjność rolnicza jest obecnie mała. Znaczna część tych gruntów charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem oraz innymi niekorzystnymi cechami (np. nieuregulowane stosunki wodne, zakamienienie, położenie na skarpach, urwiskach lub między wałami przeciwpowodziowymi itp.). Średnia powierzchnia działki nierozdysponowanej wynosi 0,57 ha, a w odniesieniu do poszczególnych oddziałów terenowych Agencji – od 0,25 ha w centralnej Polsce do 1,6 ha w części północno-zachodniej. Tak duża ilość nieruchomości wymaga zaangażowania znacznych nakładów pracy, aby w przyszłości dokonać ich rozdysponowania. Wiele nieruchomości posiada nieuregulowany stan geodezyjno-prawny. Rozwiązania wymaga zbycie tego typu gruntów w trybie bezprzetargowym.

4. Dysfunkcjonalność w strukturze Agencji Nieruchomości Rolnych

Problem dysfunkcjonalności w strukturze ANR wynika z uwarunkowań zewnętrzno-politycznych oraz wewnętrzno-strukturalnych.

²¹ Postulat ten znalazł odzwierciedlenie w pracach Sejmu RP IV kadencji Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” w postaci zmiany art. 1 ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, projektującego zmianę art. 3 ust. 4 powoływanej ustawy; por. druk sejmowy nr 1053 z 6 sierpnia 2008 r.

Agencję powołano w celu przejęcia, restrukturyzacji i prywatyzacji oraz zagospodarowania rolnego mienia Skarbu Państwa²². Zadania te Agencja rozpoczęła realizować w warunkach, w których organy administracji państwowej nie potrafiły poradzić sobie z dezorganizacją gospodarczą w byłych ppgr. Występujące uwarunkowania nie pozwoliły na pełne zrealizowanie założeń ustawowych ze względu na zakres problemów, z którymi musiała się zmierzyć Agencja. Z wymienionych trzech zadań Agencji udało się jedynie całkowicie zrealizować przejęcie mienia do Zasobu WRSP²³. Pozostałych zadań kompleksowo nie zrealizowano do dnia dzisiejszego. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, a najważniejsze z nich to między innymi:

- pozostawienie zbyt wielkiej liczby gospodarstw wielozakładowych w Zasobie WRSP, w tym także roszczenia byłych właścicieli uniemożliwiające do czasu uregulowania problemu restytucji mienia ich trwałe rozdysponowanie,
- problemy socjalne ludności zamieszkującej osiedla na obszarach byłych ppgr oraz konieczność stworzenia dla niej miejsc pracy, w tym problemy sprzedaży mieszkań pracowniczych i zapewnienie funkcjonowania infrastruktury osiedlowej i mieszkaniowej,
- brak pełnej restrukturyzacji mienia pozostającego w Zasobie WRSP, co stworzyło problemy z jego trwałym rozdysponowaniem w drodze sprzedaży, jakie wystąpiły w związku ze zróżnicowaniem geograficzno-przestrzennym arealów ziemi pozostającej w Zasobie WRSP. Rzutowało to na zróżnicowanie prawa popytu gruntów rolnych w kraju.

Oceniając powyższy proces stwierdzić należy, że dopiero tuż przed akcesją Polski do Unii Europejskiej zwiększyło się tempo popytu na ziemię. W polityce Agencji jednocześnie przeważał nurt, aby dzierżawa stanowiła dominującą formę gospodarowania. Ujawnił się on już w początkowym okresie działania Agencji, gdy rozpoczęła ona rozdysponowanie gruntów z Zasobu WRSP, ale ostatecznie przybrał formę stałego trendu gwarantującego Agencji pozycję niezastąpionego administratora dzierżawionych nieruchomości w skali kraju.

Odnosić należy także brak stabilizacji w sferze polityczno-legislacyjnej w kontekście zakończenia misji restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnej Agencji oraz zagospodarowania mienia Skarbu Państwa. Nałożenie na Agencję obowiązku spłaty zadłużenia po byłych ppgr, a następnie po dokonaniu spłaty zadłużenia, przejmowanie przez Ministra Finansów do budżetu nadwyżek finansowych z tytułu rozdysponowania i administrowania mieniem w wyso-

²² A. Zieliński, *Refleksje nad prywatyzacją rolnictwa*, w: *Gospodarka, administracja samorządu*, red. H. Olszewski, B. Pomowska, Poznań 1997.

²³ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja...*, s. 184.

kości ponad 1 mld zł rocznie, stworzyło naturalną tendencję do utrzymywania przez Agencję dzierżawy gruntów. Obecnie poza sprzedażą jest to forma gospodarowania skarbowym mieniem rolnym generującym dochód do budżetu państwa.

Cel wiodący ustawy został zatem podporządkowany celowi fiskalnemu państwa, a w konsekwencji Agencja stała się istotnym źródłem dochodów budżetowych i wytraciła rozpęd restrukturyzacyjno-prywatyzacyjny. Nie należy jednak zapominać, że w wyniku tej polityki reaktywowano rynek dzierżaw rolnych w skali krajowej. Przekazanie Agencji w 2003 r. kompetencji w zakresie kontroli obrotu nieruchomościami z natury rzeczy ograniczyło jej misję restrukturyzacyjno-prywatyzacyjną. W działalności Agencji rozwinęto nurt realizacji „władztwa państwowego”, który w części zdominował gospodarczą sferę funkcjonowania Agencji.

W trakcie długoletniego funkcjonowania Agencji ujawniły się również pewne dysfunkcje wewnętrzno-strukturalne. Realizacja „władztwa państwowego” przez Agencję upodabnia ją do urzędu państwowego, co sprzyja biurokratyzacji instytucji. Nie bez przyczyny w 2007 r. Agencja sformułowała wiele postulatów związanych z koniecznością ograniczenia procesu biurokratyzacji, który określiła ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego²⁴. W literaturze podkreślono, że ta ustawa, regulując fundamentalne problemy obrotu rolnego, zawiera w sobie wiele nieścisłości, a także została sformułowana teza o dysfunkcjonalności ustawy w obowiązującym systemie prawnym²⁵. Dotyczy to w szczególności nowej terminologii i koncepcji prawnych, które w sposób niedostateczny skoordynowano z systemem prawa cywilnego. Fakt ten rzutuje na sprawność wykonywania przepisów ustawy przez Agencję²⁶.

Krytyce zostało poddane wprowadzenie w ustawie instytucji prawa „wykupu”. Instytucja ta zwiększa ryzyko niezamierzonej utraty kontroli przez

²⁴ W. Szarliński, op. cit.

²⁵ Por. P. Czechowski, W. Wieczorkiewicz, *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływu na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. V, Białystok 2004, s. 47-48; A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 września 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, Białystok 2003, s. 28-30.

²⁶ Na te mankamenty ustawy krytycznie wskazuje się w literaturze; por. przykładowo R. Szytk, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, „Rejent” 2003, nr 5, s. 21 i n.; E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. II, „Rejent” 2004, nr 6, s. 72; Z. Truskiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. I, „Rejent” 2003, nr 9, s. 48 i n.

strony transakcji nad osobą właściciela nieruchomości. Odnotowano brak kontroli instancyjnej, w tym brak środków odwoławczych. Występują daleko posunięte wątpliwości co do zgodności tej instytucji z Konstytucją. Ustawodawca nadto nie ustanowił ograniczeń prawnych, które mogłyby zapobiec obrotowi nieruchomościami pozyskanymi w tym trybie przez ANR w sposób niezgodny z deklarowanymi celami ustawy.

Kolejnym problemem jest zakres obowiązywania ustawy. Dotyczy to w szczególności stosowania ustawy do różnego rodzaju przekształceń, które występują w spółkach prawa handlowego posiadających różne nieruchomości. W literaturze wskazuje się na wyłączenie uprawnień ANR do ingerowania w ten typ przekształceń. Dotyczy to również stosowania prawa wykupu, jeśli przeniesienie własności nastąpiło na podstawie umowy zamiany lub dożywocia.

Nadal występuje w doktrynie krytyka co do wzmocnienia publiczno-prawnego charakteru Agencji jako instytucji scentralizowanej, upodabniającej się funkcjonalnie do organu administracji państwowej. Odnotować należy pogląd o konieczności złagodzenia regulacji dotyczących prawa pierwokupu i „wykupu” (prawa nabycia) wykonywanego przez Agencję. Podkreśla się również, że Agencja nie realizuje w sposób wystarczający ciążących na niej obowiązków dotyczących wprowadzenia zabiegów urzędniowo-rolnych na przejętych gruntach (scalania, wymiany melioracji, rozgraniczenia gruntów oraz budowy dróg śródpolnych, itp.) Działania te powinny wzmocnić atrakcyjność dystrybucji gruntów Skarbu Państwa. Działalność Agencji ma jednak w tym zakresie charakter drugorzędny²⁷.

5. Istota nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa a modele przekształceń Agencji Nieruchomości Rolnych

Problematyka przekształcenia dotychczasowej misji ANR wymaga zdefiniowania generalnego celu, jaki ma spełniać nadzór właścicielski Skarbu Państwa. Przekształcenie misji ANR oraz jej struktury organizacyjnej można oprzeć o dwa odmienne założenia.

Pierwsze z nich zakładałoby wspieranie przez powołaną (lub przekształconą ANR) instytucję prawną procesów kształtujących obrót i struktury gruntowe według wzorów rozwiązań francuskich – SAFER²⁸. Instytucja ta brałaby

²⁷ A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego...*, s. 139-140.

²⁸ Francuski SAFER (Société d'Amenagement Foncier et d'Etablissement Rural – Stowarzyszenie Zagospodarowania Ziemi i Urządzeń Obszarów Wiejskich) ustanowiony w drodze ustawowej w 1969 r. ulegał w drodze kolejnych nowelizacji licznym przemianom. W Federacji

czynny udział we wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, przy daleko posuniętej roli państwa jako patrona wspomagającego czynnie powyższe procesy oraz stymulującego zabezpieczenie finansowe niezbędne dla prowadzonych przekształceń. Instytucja tego typu, wzorem SAFER, działająca w systemie zdecentralizowanym dla realizacji niekomercyjnej misji celu publicznego, polegającej na kształtowaniu gospodarstw rolnych pożądanych rozmiarów oraz prowadzeniu akcji osadniczej, wymagałaby wprowadzenia stałej pomocy państwa. Państwo czuwałoby i wpływałoby, poprzez krajową strukturę centralną, na zdecentralizowane podmioty (odpowiedniki SAFER). Z punktu widzenia nadzoru publicznego wykluczyć należy oddziaływanie bezpośrednich struktur samorządu terytorialnego na tego typu instytucje. Krajowa struktura centralna powinna być, wzorem francuskim, związana z działalnością kredytową instytucji finansowych i społecznych, przy wyraźnym wsparciu jej działalności przez państwo w postaci gwarantowanych kredytów.

Drugi model zakłada przekształcenie ANR w podmiot pełniący funkcję zarządu mieniem rolnym Skarbu Państwa, ale zdecydowanie pozbawiony obowiązku realizacji celów społeczno-socjalnych i zapewnieniu przez państwo odpowiednich środków finansowych. Zadania te powinny realizować samorządy terytorialne. Przyjęcie powyższego modelu zakłada również utrzymanie scentralizowanej struktury organizacyjnej i pełnienie nadal funkcji nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa. W sensie organizacyjnym instytucja ta nawiązywałaby do modelu hiszpańskiego – IRYDA²⁹ lub modelu niemieckiego – BVVG³⁰.

(SCAFER) reprezentowane są spółki lokalne SAFER, (których jest we Francji 33), pokrywające zakresem działalności terytorium całego kraju. SCAFAR zostało utworzone jako spółka akcyjna i ma charakter nadrzędny wobec SAFER działających na poziomie lokalnym. Kapitałowym udziałowcem SCAFAR jest wiele instytucji rolnych. Organizacja SAFER realizuje cele „misji publicznej”. SAFER posiada status spółki cywilnoprawnej z nadaną osobowością prawną, mającą wiele ograniczeń o charakterze prawnopublicznym. Powstanie spółki SAFER wymaga dokonania wielu czynności o charakterze publiczno-prawnym. Bliżej zob. J. Wierzbicki, w: *Zagospodarowanie ziemi we Francji i Polsce – materiały pokonferencyjne*, red. W. Zientara, Warszawa 1999; L. Verdun, *Stowarzyszenie zagospodarowania ziemi i urządzanie obszarów wiejskich*, ibidem, s. 138 i n.; S. Prutis, *SAFER a polityka strukturalna polskiego rolnictwa*, ibidem, s. 155 i n.; A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego...*, s. 135-137.

²⁹ Instytut Narodowy Reformy i Rozwoju Rolnego (IRYDA – Instituto Nacional de Reforma y Dessarollo Agrario). Może ona występować również jako podmiot obrotu cywilnoprawnego odnośnie do zakupu i dzierżawy gruntów rolnych oraz podziału gruntów i udzielania w tym przedmiocie zezwoleń. Istotą działania IRYDA jest tworzenie gospodarstw rodzinnych na bazie gruntów przejętych z reformy rolnej. Wykonuje ona szereg czynności nadzorczych w zakresie przebudowy ustroju rolnego i polityki regionalnej związanej z tym procesem; por.

6. ANR jako zarządca mieniem rolnym w ramach niekomercyjnej misji publicznej

Przekształcenie ANR w instytucję realizującą misję zarządzania mieniem rolnym w ramach niekomercyjnej misji publicznej wymagałoby stworzenia odpowiedniego okresu przejściowego. W drugiej połowie 2008 r. w Zasobie WRSP znajdowało się ok. 2,4 mln ha gruntów, z czego 1,8 mln ha było przedmiotem dzierżawy. Z analizy przeprowadzonej przez Agencję w 2007 r. wynika, że: ok. 500 umów dzierżawy na nieruchomościach powyżej 100 ha wygasa w latach 2008-2010, ok. 1800 umów – w latach 2011-2020, ok. 600 umów – w latach 2021-2030, pozostałe umowy wygasają po 2031 r. Oznacza to, przy założeniu respektowania przez Agencję zawartych umów dzierżawy, że procedura zbywania znacznej ilości gruntów z Zasobu WRSP rozpocząć się może praktycznie w latach 2008-2031³¹. Założyć należy, że projektowana reprivatyzacja o charakterze odszkodowawczym, dotycząca gruntów państwowych (szacunkowo ok. 500 tys. ha.), dokonana zostanie w drodze odszkodowania finansowego w odniesieniu do byłych właścicieli i ich następców, a nie w drodze zwrotu nieruchomości w naturze.

Przekształcenie się Agencji w strukturę zbliżoną do SAFER (np. utworzenie struktury centralnej i powołanie regionalnych spółek do zagospodarowania gruntów), wymagałoby trwałego rozdysponowania znacznej powierzchni gruntów z Zasobu WRSP. Oznaczałoby to w okresie przejściowym zdjęcie z Agencji obowiązku kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi oraz zwiększenie efektywności sprzedaży gruntów Zasobu WRSP w stosunku do obecnego pozio-

A. Lichorowicz, *W kwestii modelu...*, s. 127-131; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja...*, s. 177-179.

³⁰ BVVG jest spółką państwową działającą na zasadach powiernictwa. Oprócz biura centrali posiada 12 oddziałów terenowych na terenie byłej NRD, obejmujących pięć nowych krajów związkowych. Głównymi zadaniami BVVG są: sprzedaż i dzierżawa nieruchomości rolnych w drodze przetargów ofertowych, sprzedaż nieruchomości leśnych, reprivatyzacja nieruchomości rolnych i innego mienia, sprzedaż terenów na cele inwestycyjne itd. Szerzej zob. B. Szyber, *Przekształcenia własnościowe w Nowych Landach Niemieckich*, Warszawa 1999, s. 13 i n.; S. Grykień, *Przekształcenia struktury własnościowej i agrarnej w rolnictwie wschodnim Niemiec*, w: *Szanse rozwoju rolnictwa*, Lublin 2000, s. 125-132; W. Zientara, *Skutki przekształceń własnościowych w rolnictwie wschodnim krajów związkowych Niemiec*, „Agroprzemiany” 1999, nr 11, s. 4-7; A. Zadura, *Rolnictwo niemieckie – przemiany strukturalne*, „Agroprzemiany” 2002, nr 5, s. 3; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja...*, s. 167-174.

³¹ Inne rozwiązanie w tym zakresie zawiera cytowany projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, który przewiduje jednostronnie i ultymatywnie wypowiedzenie umowy dzierżawy w trybie ustawowym.

mu sprzedaży. Przyspieszenie trwałego rozdysponowania mienia z Zasobu WRSP powinno być powiązane z przygotowaniem prawnych podstaw, w tym przekształceniem oddziałów terenowych Agencji w odpowiednie spółki (wzorem SAFER).

Przekształcenie Agencji w organizację zbliżoną do SAFER wiąże się z zakończeniem prowadzenia przez Agencję misji prywatyzacyjnej. Wymaga to nadto stworzenia nowego katalogu zadań dla przekształconej ANR, polegających na:

- priorytetowym wspieraniu akcji osiedleńczej w rolnictwie,
- poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- wspomaganie akcji zamiany gruntów na wniosek rolników na grunty Zasobu WRSP,
 - prowadzeniu akcji scaleniowo-urzędzeniowych na gruntach Zasobu, w tym przygotowania gruntów pod potrzeby osadnictwa rolnego,
 - zintensyfikowaniu nieodpłatnego przekazywania gruntów Zasobu WRSP dla celów infrastruktury publicznej i społecznej,
 - wspomaganie tworzenia miejsc pracy na wsi w sektorze obsługi rolnictwa,
 - stabilizowaniu dzierżaw rolnych towarowych gospodarstw chłopskich oraz dzierżawców rolnych wielkoobszarowych, którzy docelowo zamierzają nabyć dzierżawiony grunt,
 - wspomaganie gospodarowania na terenach o trudnych warunkach naturalnych (tereny górskie, podgórskie, przygraniczne itp.),
 - wspieraniu projektów ochrony środowiska na obszarach wiejskich,
 - oddziaływaniu na regulację cen na rynku ziemi poprzez mechanizmy stabilizacji i kontroli gospodarowania w gospodarstwach, które nabyły ziemię z Zasobu WRSP (kontrola gospodarstw przez określony ustawowo okres),
 - stosowaniu w sposób kontrolowany prawa pierwokupu oraz zakupu ziemi w celu poprawy struktury obszarowej, w tym przez młodych rolników,
 - ograniczeniu możliwości przetrzymywania ziemi w Zasobie WRSP do okresu np. 5 lat.

Podkreślić należy, że doświadczenia francuskie są ściśle związane z historią gospodarczą Francji i mogą jedynie stanowić inspirację dla reformowania ANR, gdy chodzi o zmianę jej dotychczasowej misji.

7. ANR jako podmiot realizujący misję zarządcy skarbowym majątkiem rolnym

Taka koncepcja zakładałaby zgoła odmienną misję, niż opisana powyżej. Utrzymanie funkcjonowania ANR oznacza konieczność wprowadzenia korekt, które polegałyby na ustabilizowaniu pozycji Agencji, powołanej – jak już wspomniano – do restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego zasobu rolnego. Przyjęcie tej koncepcji wobec występujących trudności w trwałym zbyciu nieruchomości rolnych Zasobu WRSP zakładać może utrzymanie pozycji Agencji jako zarządcy skarbowego mienia rolnego. Oznaczałoby to, że trwałe zbywanie gruntów z Zasobu WRSP nie stanowiłoby priorytetu w sferze funkcjonalnej Agencji. Przy takim założeniu państwo uzyskiwałoby stały dochód roczny głównie z tytułu dzierżaw rolnych. W 2007 r. wpływy Agencji z tytułu dzierżaw wyniosły 289 mln zł, natomiast z tytułu sprzedaży – 1,47 mld zł. Nie oznacza to jednak, że ANR należałoby pozbawić uprawnień w zakresie zbywania gruntów np. na cele poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Wzorem IRYDA lub BVVG, Agencja powinna posiadać uprawnienia w zakresie pośredniczenia w uzyskaniu przez zainteresowanych nabywców preferencji kredytowych. Miałyby one ułatwić nabywanie nieruchomości w celu powiększenia gospodarstw rolnych czy też prowadzenie akcji osadniczej dla młodych rolników. Niezbędna jest jednak inicjatywa rządu, która wytyczyłaby zasady polityki rolnej w tym zakresie.

Przyjęcie koncepcji zarządcy majątku rolnego Skarbu Państwa wymagałoby istotnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Najważniejsze z nich dotyczyłyby:

1) zmiany statusu Agencji na państwową jednostkę organizacyjną z osobowością prawną i rezygnacji ze sformułowań ustawowych dotyczących więzi o charakterze powierniczym (pamiętać należy, że IRYDA jest, *de iure*, jednym z departamentów ministerstwa rolnictwa),

2) możliwości trwałego rozdysponowania mienia Zasobu WRSP jedynie w przypadku uzyskania ceny rynkowej,

3) intensyfikacji dzierżaw z Zasobu WRSP, tj. działań pomagających rolnikom w przejmowaniu dzierżaw z Zasobu i w ich utrzymywaniu,

4) skupienia uwagi na jak najlepszym zarządzie mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w celu optymalizacji zysku,

5) położenia nacisku na podniesienie kwalifikacji pracowników Agencji w zakresie zarządzania nieruchomościami,

6) wzmocnienia środków nadzoru Ministra Skarbu Państwa lub Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz wzmocnienia publicznych praw podmiotowych kontrahentów Agencji, w tym dzierżawców,

7) określenia jasnej procedury redystrybucji dochodów uzyskanych z Zasobu przewidzianej w planach finansowych,

8) położenia nacisku na rozwój funkcji naukowych w ramach państwowych zakładów hodowli zwierząt i roślin, czyli tzw. zakładów doświadczalnych, powiązanych z utrzymaniem hodowli zachowawczej, które powinny nadawać ton i modernizować metody produkcji rolnej,

9) skupienia jeszcze większej uwagi na programach stypendialnych i wyrównywaniu szans młodzieży wiejskiej (finansowanych ze środków Agencji, ale przekazanych do budżetu).

Ponadto należy pozostawić zmodyfikowanej strukturalnie ANR ustawowe prawo pierwokupu i zakupu ziemi na rynku w celu przeciwdziałania transakcjom spekulacyjnym. Niezbędne są tu zmiany w obrębie samego prawa pierwokupu i procedury jego realizowania, które powinno mieć kształt postępowania administracyjnego. Postulować także należy określenie dla każdego województwa, gdy idzie o obrót prywatny, obszarów pozostających w szczególnym zainteresowaniu państwa. Dla zapewnienia przejrzystości całej procedury pierwokupu każdorazowa transakcja powinna mieć charakter postępowania jawnego.

W proponowanym rozwiązaniu Agencja, przekształcona w państwową osobę prawną, pozostawałaby trwałą, a nie tymczasową instytucją w systemie administracji publicznej. Koncepcja ta otwiera również dyskusję nad ustrojem wewnętrznym przekształconej Agencji, liczbą oddziałów, sposobami współpracy z wojewódzką administracją rządową i terenową administracją samorządową. Taka koncepcja Agencji zasadniczo odbiegałaby od pierwotnych zamierzeń ustawodawcy, traktujących ją jako instytucję tymczasową, powołaną do prywatyzacji państwowego majątku rolnego.

Wydaje się, że z dwóch prezentowanych w niniejszym opracowaniu kierunków zmian strukturalnych ANR oraz zagospodarowania państwowej własności rolnej, w pierwszej kolejności powinien być brany pod uwagę kierunek opierający się na wzorze francuskim.

8. Uwarunkowania prawne dla przekształcenia Agencji Nieruchomości Rolnych

Przyjąć należy, że projekt nowej ustawy zakładałby uchylenie obowiązujących ustaw w omawianym zakresie. Opracowanie założeń do przyszłej ustawy dotyczącej nowego sposobu kształtowania obrotu i struktur gruntowych wymagałby podjęcia kierunkowej decyzji politycznej co do zakresu projek-

owanej reformy ANR. Generalnie wystąpić mogą trzy warianty rozwiązań prawnych w ramach projektowanej reformy:

Wariant 1. Model prawny oparty na rozwiązaniach francuskich zbliżonych do formuły organizacyjnej SAFER

Zakłada on oparcie kształtowania obrotu i struktur gruntowych o tzw. misję niekomercyjną celu publicznego, którą realizuje państwo. Jego realizacja wymagałaby zbudowania struktury administracyjno-gospodarczej mającej za podstawę formułę scentralizowanej jednostki administracyjnej, ściśle związanej z naczelnym organem administracji państwowej (np. właściwym ministrem do spraw rolnictwa). Jednostkami realizującymi powyższą misję w terenie powinny być zdecentralizowane spółki publiczne prawa handlowego, których struktura funkcjonowania oraz sposób funkcjonowania nadzorowany byłby według modelu SAFER. Nie zakłada się tu udziału samorządu terytorialnego w bezpośrednim zarządzaniu powyższą strukturą. Przyjąć należy jednak formułę współdziałania z samorządem terytorialnym w ramach struktury państwowo-publicznej, w tym ewentualnie realizację zadań zleconych przez samorząd terytorialny.

Zdecentralizowane spółki publiczne powinny swoim oddziaływaniem objąć powierzchnię terytorialną całego kraju. Model organizacyjny, realizowana misja oraz sposób nadzoru wzorowane mogą być także na francuskim modelu SAFER. Wiąże się to jednak z zapewnieniem środków budżetowych na działanie nowej struktury organizacyjnej powstałej na bazie ANR oraz przekazaniem zadań dotyczących kontroli obrotu gruntami wykonywanej dotychczas przez ANR do terenowego organu rządowej administracji rolnej.

Wariant 2. Model prawny nawiązujący do rozwiązań hiszpańskich, oparty na formule organizacyjnej IRYDA i częściowo o formułę niemiecką BVVG

Zakłada on funkcjonowanie struktury zcentralizowanej (usytuowanej np. w ramach struktury Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – wzorem IRYDA) oraz regionalnych przedsiębiorstw publicznych kierowanych za pośrednictwem terytorialnych wyodrębnionych organów, stanowiących przedłużenie działania odpowiednika IRYDA w terenie. Koncepcja powyższa opiera się o konstrukcję centralnej jednostki budżetowej z osobowością prawną finansowanej z budżetu.

Wariant 3. Model prawny przekształcenia dotychczasowej misji ANR

Zakłada on pozostawienie, po dokonaniu istotnych modyfikacji, istniejącego modelu prawnego ANR, tj. utrzymanie ANR jako powiernika Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania państwowym mieniem rolnym. Konstrukcja ta powinna zostać utrzymana przez np. najbliższe 10 lat. W tym okresie trzeba całkowicie zakończyć akcję prywatyzacyjną gruntów znajdujących się w Zasobie WRSP. niesprywatyzowane grunty powinny zostać przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, państwowym jednostkom organizacyjnym lub organizacjom społecznym celu publicznego. Agencja powinna zostać przekształcona w państwową jednostkę organizacyjną z osobowością prawną jako zarządca państwowego mienia rolnego. Nadto, od tego okresu, Agencja nie będzie podmiotem wykonującym powiernictwo Skarbu Państwa odnośnie do państwowego mienia rolnego.

W ramach omawianego modelu ANR miałyby się skoncentrować na administrowaniu wieloletnimi dzierżawami rolnymi oraz na wykonywaniu uprawnień w zakresie zbywania dzierżawionych gruntów na rzecz dzierżawców przy uwzględnieniu ich prawa pierwokupu. Zwracane do Zasobu WRSP grunty, gdyby zaistniały takie potrzeby, powinny być nadal oferowane rolnikom prywatnym w celu powiększanie areалу gospodarstw rolnych (w drodze przetargów zamkniętych dotyczących tylko tej grupy zawodowej). Dopuścić należy możliwość nabywania przez młodych rolników w ramach programu osadniczego zwracanych przez dzierżawców gruntów.

Zobowiązania Agencji po przekształceniu ją w państwową jednostkę organizacyjną z osobowością prawną powinna przejąć nowa jednostka organizacyjna. Infrastruktura osiedlowo-mieszkaniowa dawnych osiedli po ppgr powinna zostać przekazana samorządom terytorialnym przy zapewnieniu budżetowych środków na jej częściowe utrzymanie. W celu usprawnienia funkcjonowania przekształconej ANR należy usunąć bariery prawne. Restrukturyzacja wewnętrzna ANR powinna m.in. obejmować likwidację zbędnych procedur biurokratycznych, w tym racjonalizację procedur przetargowych, obiegu dokumentów, skrócenie czasu obsługi interesantów oraz efektywność trwałego rozdysponowania gruntów z Zasobu WRSP, także dzierżaw wieloletnich.

Podjęcie decyzji dotyczącej przekształcenia dotychczasowej misji Agencji wymaga określenia w projekcie nowej ustawy:

- nowej misji, tj. celów i zadań powoływanej lub przekształconej instytucji,

- zbudowania lub przekształcenia istniejącej struktury organizacyjno-instytucjonalnej w oparciu o przedstawione powyżej założenia,
- określenia wewnętrznej struktury organizacyjnej przekształconej instytucji i zakresów kompetencyjnych,
- zakresu i sposobu wykonywania nadzoru państwowego oraz ustalenie właściwości organów nadzorczych,
- źródeł finansowania instytucji, w tym ustanowienia jej struktury finansowania,
- zakresu współdziałania z samorządem terytorialnym, gospodarczym i związkami rolniczymi,
- priorytetów w sferze gospodarowania majątkiem rolnym w zakresie: sprzedaży, dzierżawy gruntów rolnych, innych form gospodarowania, osadnictwa rolnego, prac urzędniowo-rolnych oraz trybu rozdysponowania majątku skarbowego,
- przekazania dotychczasowego „władztwa państwowego” wykonywanego przez ANR do terenowych organów administracji państwowej i skoncentrowania się nad realizacją przyjętej misji.

Przekształcenie funkcjonalnej struktury organizacyjnej ANR, a także realizacja funkcji zleconych ze sfery administracji publicznej, wymaga – z uwagi na projektowane zmiany – wprowadzenia przepisów o charakterze przejściowym, a zwłaszcza określenia kompetencji podmiotów oraz terminów realizacji dotyczących:

- przejęcia i przekształcenia lub likwidacji określonej struktury organizacyjnej,
- przejęcia zobowiązań Agencji,
- regulacji praw pracowniczych (zwolnień lub wypowiedzeń zmieniających, czy też zwolnień grupowych),
- zastępstwa procesowego w przypadku likwidacji struktury organizacyjnej oraz wskazania podmiotu, który będzie sukcesorem ANR,
- przejęcia majątku administracyjnego Agencji (co do trybu i formy),
- zamknięcia planów finansowych oraz bilansu końcowego.

Wymienione czynności powinny być odpowiednio zaplanowane, jak również powinny zostać wskazane podmioty uczestniczące w procesie przekształceń lub likwidacji, przyjmując za podstawę działań odpowiednie uregulowanie w ustawie w przepisach przejściowych i końcowych.

9. Podsumowanie

Zaprezentowane rozważania są wstępem do dyskusji nad propozycjami przekształceń ANR w perspektywie dalszej restrukturyzacji państwowej własności rolnej. Dyskusja taka jest niezbędna z punktu widzenia określenia kierunków rozwoju obszarów wiejskich oraz wspierania rodzimej produkcji i zmiany generacji w rolnictwie. Powinna być ona oparta na danych analitycznych oraz wolna od emocji.

Przedstawiona analiza wskazuje na konieczność podjęcia prac związanych z restrukturyzacją Agencji, a nie jej likwidacji. Skala problemów dotycząca zagospodarowania oraz nadzorowania majątku skarbowego zgromadzonego na obszarze 2,4 mln ha wymaga utrzymania określonej struktury administracyjnej w celu właściwego nadzorowania i dysponowania majątkiem państwowym. Zgłaszane postulaty likwidacji Agencji w zawiązku z zakładanym szybkim zbyciem gruntów pozostających w Zasobie wydają się mało realne wobec dotychczasowych doświadczeń związanych ze sprzedażą gruntów z Zasobu WRSP. Wdrożenie procesów likwidacyjnych w odniesieniu do rolnego zasobu majątkowego Skarbu Państwa, bez przygotowania odpowiednich rozwiązań prawno-organizacyjnych, może doprowadzić do niezgodnego z prawem dysponowania majątkiem i narażenia Skarbu Państwa na straty znacznych rozmiarów. Wypracowanie odpowiedniej koncepcji prawnej likwidacji Agencji uwzględniać jednocześnie musi problem praw nabytych dzierżawców oraz innych użytkowników gruntów państwowych dysponujących majątkiem skarbowym, w tym spółek handlowych Agencji na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa.

Agencja (w obecnym kształcie) oraz dotychczasowa filozofia gospodarowania Zasobem WRSP wytrzymały próbę czasu, jednakże wynikało to z braku lepszej koncepcji i wystarczającej determinacji kolejnych rządów do przeprowadzenia gruntownych zmian. Brak stosowania wobec Agencji dotychczasowej „filozofii” gospodarowania skarbowym majątkiem rolnym, bez wprowadzenia zasadniczych modernizacji, ocenione być musi jako niekorzystne dla polskiej gospodarki rolnej. Projektowana likwidacja Agencji jest przedwczesna i nie posiada racjonalnego uzasadnienia. Wydaje się zatem konieczne przygotowanie przez ustawodawcę określonych decyzji kierunkowych: politycznych, prawnych i gospodarczych, dotyczących restrukturyzacji i formy prawnej przekształcenia Agencji jako instytucji biorącej czynny

udział we wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniając zaprezentowane wyżej rozważania³².

AGRICULTURAL PROPERTY AGENCY – LIQUIDATION OR RESTRUCTURING?

Summary

A question is posed whether the Agricultural Property Agency should be liquidated or restructured. This issue is discussed on the basis of the existing legal regulations and experience, recommending, in conclusion, the latter option. Consequently, three restructuring solutions are offered.

The first one, modelled on the French solution SAFER, consists in the transformation of the Agency into an institution whose task would be to shape the turnover and structure of agricultural property. This institution, acting as a group of public companies in a decentralised system, and having a central, or federal structure, would implement the non-commercial mission of the public interest, creating agricultural holdings of desired sizes, or propagating settlements in desired areas.

The second model provides for the transformation of the Agency into an entity that would manage the agricultural property of the State Treasury. Such a structure would resemble the Spanish model IRYDA, and would provide for a centralised structure appointed within the structures of the Ministry of Agriculture and Rural Development, and the regional public entities supervised by ministerial territorial agencies.

The third model that is worth considering is gradual transformation of the current Agency and resulting from it gradual elimination of the fiduciary role of the State Treasury. If that model is adopted, this process should have been completed before state agricultural property has been fully privatised. At that time the Agricultural Property Agency should be transformed in a state entity with a legal status.

AGENZIA DEI FONDI AGRICOLI – ABOLIZIONE O RISTRUTTURIZZAZIONE?

Riassunto

L'Autore, in base all'analisi delle norme giuridiche e delle esperienze finora acquisite, cerca, in primo luogo, di rispondere alla domanda se l'Agenzia dei Fondi Agricoli dovrebbe essere liquidata o piuttosto ristrutturata. Una volta constatato che è più opportuna la seconda soluzione, analizza tre possibili opzioni in merito.

³² P. Czechowski, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych – przyszłe kierunki przekształceń państwowych własności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007, s. 176-179.

La prima presuppone, sulla falsariga delle esperienze francesi sul SAFER, la trasformazione dell'Agenzia in un ente di indirizzo in merito alla circolazione della circolazione e delle strutture fondiari. Tale ente, operante come un insieme di società pubbliche nel sistema decentralizzato e avente la struttura federale, potrebbe realizzare finalità pubbliche non commerciali, consistenti nella creazione di aziende agricole di dimensioni adeguate nonché nel favorire l'insediamento degli agricoltori.

La seconda soluzione presuppone la trasformazione dell'Agenzia in un soggetto che svolge funzioni di gestione della proprietà agricola dello Stato. Tale soggetto dovrebbe essere simile al modello spagnolo di IRYDA, che richiede l'esistenza di una struttura decentralizzata istituita nell'ambito della struttura del Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale nonché nell'ambito delle imprese pubbliche regionali controllate dalle agende ministeriali nel territorio.

La terza proposta che occorre considerare consiste nella trasformazione del modello attuale ed implica la graduale abolizione del sistema fiduciario del Tesoro dello Stato finora operante. Tale operazione dovrebbe essere portata a termine prima della fine del processo di privatizzazione dei fondi agricoli statali. In base a questi presupposti l'Agenzia dovrebbe essere trasformata in un ente organizzativo statale dotato di personalità giuridica.

ILARIA TRAPÈ

Odpowiedzialność za produkt niebezpieczny podmiotów dystrybuujących żywność*

1. Wstęp

Tocząca się dotychczas debata na temat szkody wyrządzonej przez produkt niebezpieczny koncentrowała się w głównej mierze na kwestii odpowiedzialności producenta¹. Dopiero niektóre niedawne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości zwróciły uwagę na podmioty dystrybuujące żywność, których rola w relacjach zarówno z producentami, jak i konsumentami nabiera coraz większego znaczenia. Znamienne w tym zakresie jest orzeczenie dotyczące likieru *Amaro alle erbe* wyprodukowanego w Niemczech i dystrybuowanego we Włoszech przez sieć Lidl². Przedmiot tego orzeczenia daje okazję do ciekawej refleksji nad odpowiedzialnością różnych podmiotów sektora rolno-spożywczego, a w szczególności podmiotów dystrybuujących żywność.

W wyniku analizy przeprowadzonej na pięciu próbkach likieru pobranych z półek punktów sprzedaży Lidl okazało się, że zawarta w nich ilość alkoholu jest mniejsza od wskazanych na etykiecie (35%). Zawartość ta przekraczała margines 0,3% tolerancji przewidziany dla tego napoju w art. 12 ust. 3 lit. d) dekretu legislacyjnego nr 109/92³, w związku z czym sieci Lidl Italia zarzucono naruszenie tego przepisu. W efekcie wszczęte-

* Tłum. Agnieszka Szymecka.

¹ F. Galgano, *Grande distribuzione e responsabilità per prodotti difettosi*, „Contratto e Impresa” 1992, s. 7.

² Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 23 listopada 2006 r. (C-315/05).

³ Dekret legislacyjny nr 109 z 27 stycznia 1992 r. wdrażający dyrektywy nr 89/395/ i nr 89/369/ dotyczące etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych.

go postępowania administracyjnego władze gminy Arcole nakazały sieci Lidl Italia zapłacić 3115 euro. Sieć Lidl zakwestionowała nakaz przed sądem, utrzymując, że nie można jej zarzucić naruszenia powyższego przepisu, ponieważ nie jest producentem napoju, a jej działalność ogranicza się wyłącznie do sprzedaży. W toku postępowania sądowego zostało przedstawione pytanie prejudycjalne o interpretację art. 2, 3 i 12 dyrektywy nr 2000/13 w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, dotyczących odpowiednio zakazu wprowadzania w błąd nabywcy poprzez nieadekwatną etykietkę (art. 2), obowiązkowych danych, które muszą znaleźć się na etykiecie (art. 3), oraz zasad dotyczących oznaczania zawartości alkoholu (art. 12).

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że wykładnia powyższych przepisów nie musi stać w sprzeczności z przepisami państwa członkowskiego, które – tak jak w analizowanej sprawie – wobec podmiotu mającego siedzibę w jednym państwie członkowskim i dystrybuującego napój alkoholowy wyprodukowany przez producenta mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, przewidują możliwość przypisania odpowiedzialności za naruszenie rzeczonych przepisów o etykietowaniu, a w konsekwencji nałożenie na niego grzywny administracyjnej. Dotyczy to także przypadku, gdy naruszenie to polega na błędnym wskazaniu przez producenta zawartości objętościowej alkoholu i mimo tego, że jego działalność ogranicza się tylko do komercjalizacji produktu w postaci, w jakiej został mu on dostarczony przez producenta.

2. Podmioty łańcucha żywnościowego

Analizując zasady odpowiedzialności w ramach łańcucha żywnościowego, w tym kwestii podmiotowego podziału odpowiedzialności, uzasadnione wydaje się wyjście od przepisów rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności. Przepisy te wprawdzie nie mogą *ratione temporis* znaleźć zastosowania do analizowanego tutaj przypadku, ale są one godne uwagi, ponieważ ustanawiają podstawowe zasady prawa żywnościowego.

Rozporządzenie nr 178/2002 wyodrębnia jako podmioty odpowiedzialne za właściwe stosowanie prawa żywnościowego „podmioty działa-

jące na rynku spożywczym” (i rynku pasz)⁴. Terminu „podmiot działający” prawodawca wspólnotowy używa w bardzo szerokim sensie, obejmując nim każdego, kto działa w sektorze spożywczym (i paszowym), co – innymi słowy – oznacza, że odpowiedzialność nakładana jest na każdy podmiot działający w tym sektorze⁵.

Tak szeroka definicja jest bezpośrednią konsekwencją szerokiego ujęcia art. 17 analizowanego rozporządzenia, który ma na celu konsolidować odpowiedzialność podmiotów działających na rynku spożywczym w zakresie działalności podlegającej ich kontroli. Podmiot działający na rynku spożywczym i paszowym jest podmiotem, który jest w stanie najlepiej opracować bezpieczne systemy zaopatrzenia w żywność lub paszę i w konsekwencji jest z prawnego punktu widzenia podstawowym podmiotem odpowiedzialnym za zgodność produktu z prawem żywnościowym. Dlatego też, w myśl powołanego art. 17 ust. 1, musi on zagwarantować, by w przedsiębiorstwie będącym pod jego kontrolą produkty żywnościowe spełniały przepisy prawa żywnościowego „właściwe dla jego działalności”, co dotyczy wszystkich faz produkcji, przetwórstwa i dystrybucji. Przepis ten nie wprowadza jednak wspólnotowego reżimu prawnego regulującego rozkładanie odpowiedzialności pomiędzy różnymi podmiotami łańcucha żywnościowego, ponieważ określenie faktów i okoliczności mogących mieć znaczenie dla pociągnięcia danego podmiotu do odpowiedzialności karnej i/lub cywilnej jest złożone i zależy od struktury różnych krajowych systemów prawnych. W gestii państw członkowskich leży zatem ustanowienie sankcji w zakresie prawa żywnościowego oraz określenie, który podmiot jest odpowiedzialny za naruszenie norm i który podmiot jest adresatem sankcji. Tak więc odpowiedzialność nie bazuje na wyżej powołanym przepisie wspólnotowym (art. 17), ale na krajowej podstawie prawnej i szczególnych normach, które w konkretnym przypadku zostały naruszone. Mimo że wyodrębnienie podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie norm prawa żywnościowego i podmiotu, na który nakładana jest sankcja, opiera się na prawie krajowym⁶, to jednak interpretacja tego pra-

⁴ W myśl art. 3 pkt 3 rozporządzenia nr 178/2002, „podmiot działający na rynku spożywczym” oznacza osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą.

⁵ A. Di Lauro, *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commento all'art. 17 del regolamento 178/2002*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2003, nr 1-2, s. 264.

⁶ F. Capelli, *Responsabilità degli operatori del settore alimentare*, „Alimenta” 2006, nr 10, s. 203.

wa musi uwzględniać przepisy wspólnotowe regulujące obowiązki podmiotów działających na rynku spożywczym. Jest to niezbędne w celu zagwarantowania jednakowego stosowania prawa we wszystkich państwach członkowskich⁷.

Kiedy dystrybutor wprowadza do obrotu produkt uprzednio zapakowany⁸, musi sprzedać go w opakowaniu oryginalnym pochodzącym od producenta. W takim przypadku wszelka odpowiedzialność za rozbieżność pomiędzy deklaracją zamieszczoną na etykiecie a rzeczywistym składem produktu powinna być nałożona – i to w sposób wyłączny – na producenta⁹. We Włoszech orzecznictwo wielokrotnie potwierdziło, że odpowiedzialność dystrybutora w odniesieniu do produktu uprzednio zapakowanego może mieć miejsce tylko wtedy, kiedy wada produktu jest dostrzegalna z zewnątrz bez konieczności otwierania opakowania. Taka linia orzecznicza, utrzymywana zresztą przez wiele lat, wynikała z założenia, że wyłączenie odpowiedzialności sprzedawcy¹⁰ mogło być uzasadnione w przypadku, gdy chodziło o produkty w oryginalnych opakowaniach (pojemniki bądź zbiorniki zamknięte), które w założeniu miały gwarantować integralność produktu aż do czasu dotarcia do końcowego konsumenta, a także, gdy wada produktu – która przesądza o naruszeniu norm prawnych – była ukryta i dotyczyła wymagań w zakresie składu produktu. Inny jest natomiast przypadek żywności nieopakowanej przez producenta. W takiej sytuacji sprzedawca i/lub dystrybutor odpowiada na zasadzie winy za niespełnienie przez sprzedawany produkt norm prawnych, jako że w tym przy-

⁷ Ibidem.

⁸ Zgodnie z art. 1, § 3, lit. b dyrektywy nr 2000/13 za paczkowane środki spożywcze uważa się każdą pojedynczą sztukę przeznaczoną do prezentacji konsumentowi końcowemu oraz zakładom żywienia zbiorowego, składającą się ze środka spożywczego i opakowania, w które został zapakowany przed oferowaniem na sprzedaż, także jeżeli takie opakowanie obejmuje środek spożywczy całkowicie lub jedynie częściowo, a w każdym przypadku w taki sposób, że „zawartość nie może być zmieniona bez otworzenia lub zmiany opakowania”.

⁹ Zasada ta, zdaniem niektórych, powinna odnosić się także do innych obowiązkowych oznakowań o charakterze technicznym (np. numer partii towaru, składniki produktu), które mogą być znane tylko producentowi.

¹⁰ Por. art. 19 ustawy nr 238 z 1962 r., który stanowi, że „sankcje przewidziane w tej ustawie nie mają zastosowania do sprzedawcy, który sprzedaje, wystawia do sprzedaży bądź dystrybuje przeznaczone do konsumpcji produkty w opakowaniach oryginalnych, ilekroć naruszenie przepisów tej ustawy dotyczy cech wrodzonych, składu produktu, warunków wewnętrznych opakowań a także pod warunkiem, że sprzedawca nie wiedział o ich naruszeniu lub opakowanie oryginalne nie nosi oznak uszkodzenia”.

padku towar może być przez niego łatwo skontrolowany poprzez odpowiednie analizy i pobór próbek¹¹.

Biorąc jednakże pod uwagę „ogólną zasadę odpowiedzialności” nałożonej na każdy podmiot działający na rynku rolno-spożywczym, która wymaga przestrzegania wszystkich przepisów prawa żywnościowego na różnych etapach produkcji, przetwórstwa i dystrybucji żywności, część doktryny uważa¹², że dezaktualizuje się dotychczasowa linia orzecznicza, która odpowiedzialność dystrybutora opiera na zewnętrznej dostrzegalności wady produktu. Należy jednak zauważyć, że uznanie odpowiedzialności dystrybutora w przypadku, gdy produkt nie spełnia wskazań na etykiecie, oznacza nałożenie na niego obowiązku dochowania należytej staranności. Obowiązek ten znacznie przekracza proste dopatrzenie się ewentualnej wady dostrzegalnej bez naruszenia produktu i pociąga konieczność dokonywania kontroli i analiz, czemu nie są w stanie sprostać wszystkie podmioty dystrybuujące żywność¹³.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości jest zatem znamieny i zasługuje na uwagę zarówno dlatego, że dotyczy aspektów niezwiązanych bezpośrednio z bezpieczeństwem produktu¹⁴, a mimo to prowadzi prawdopo-

¹¹ Tak orzeczenie Sądu Kasacyjnego nr 8085 z 21 czerwca 1999 r. Należy jednak dodać, że w późniejszym okresie orzecznictwo sprecyzowało warunki tej odpowiedzialności właśnie w odniesieniu do wymogu poddawania przez dystrybutora sprzedawanych produktów analizom, wyłączając tę odpowiedzialność w przypadku, gdy produkty niezapakowane nie wskazują z zewnątrz na jakkolwiek wadę i gdy – z racji krótkiej przydatności – poddanie ich kontroli uniemożliwiłoby wprowadzenie ich do obrotu.

¹² S. Masini, *La responsabilità dell'impresa commerciale di distribuzione*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2007, nr 4, s. 23.

¹³ Adwokat Generalny w swoich konkluzjach w analizowanej sprawie podnosił, że do kompetencji sądu krajowego należy stwierdzenie, w każdej poszczególniej sprawie, czy dystrybutor był „rzeczywiście w stanie skontrolować dokładność opisów zamieszczonych na etykiecie produktu żywnościowego”. Wymóg sprawdzania stawiany dystrybutorowi, czy etykieta odpowiada składowi produktu, oznacza przypisanie mu zadania leżącego w gestii organu kontrolnego, i to bez brania pod uwagę, że produkt poddany kontroli może nie nadawać się już do sprzedaży. Tak F. Capelli, op. cit., s. 205, który dodaje także, że taki wymóg stanowiłby swego rodzaju restrykcję w handlu wewnątrzspółnotowym.

¹⁴ W przypadku likieru *Amaro alle erbe* wyprodukowanego w Niemczech i rozprowadzanego we Włoszech przez sieć „Lidl” naruszenie przepisów stwierdzone przez włoski organ kontrolny dotyczy aspektu *czysto* handlowego, a nie bezpieczeństwa żywnościowego sprzedawanego produktu (produkt zawierał niższą zawartość alkoholu niż wskazana na etykiecie). W tym przypadku rolę informacji – która się przejawia w odpowiednim etykietowaniu produktu – jest ochrona konsumenta polegająca na umożliwieniu mu podejmowania świadomych decyzji, które nie muszą zależeć od parametrów bezpieczeństwa produktu, ale od jego cech jakościowych.

dobnie do uznania pełnej odpowiedzialności dystrybutora¹⁵, jak i dlatego, że odbiega od kierunku orzeczniczego, jaką do tej pory podtrzymywał Trybunał w zakresie odpowiedzialności za produkt niebezpieczny.

3. Dostawca w przepisach o odpowiedzialności za produkt wadliwy

W kontekście wywołanego przez analizowaną sprawę problemu odpowiedzialności dystrybutora nie można nie poruszyć kwestii odpowiedzialności dostawcy, określonej w przepisach o produkcie wadliwym¹⁶, także z uwagi na to, że sam prawodawca wspólnotowy powołuje się na nie w art. 21 rozporządzenia nr 178/2002¹⁷.

W gospodarce, w której procesy produkcyjne są „odpersonalizowane”, przyjmowane kryteria przypisania odpowiedzialności odpowiadają potrzebie ochrony przede wszystkim tego, kto poniósł szkodę. Kryterium winy, które leżało u podstaw sankcjonująco-karnego modelu odpowiedzialności cywilnej dominującemu w XIX w.¹⁸ i ukształtowanemu w kontekście, w którym osoba producenta równała się zazwyczaj z osobą sprzedawcy, dziś wydaje się być nieadekwatne¹⁹. To właśnie anonimowość szkody – która nie pozwala na zidentyfikowanie autora postępowania, które ją spowodowało oraz źródła wady produkcyjnej – stała się przyczyną obrania kierunku na wprowadzenie kryterium przypisania czynu niedozwolonego opartego na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej.

Przepisy z zakresu odpowiedzialności producenta za produkt wadliwy stanowią szczególną formę odpowiedzialności obiektywnej, ale nie abso-

¹⁵ P. Lattanzi, *La responsabilità nei rapporti di filiera*, w: *Alimenti, Danno, Responsabilità*, red. L. Paoloni, Milano 2007, s. 57.

¹⁶ Przepisy o produktach wadliwych zostały wprowadzone na poziomie wspólnotowym w dyrektywie nr 1985/374. We Włoszech wdrożenie tej dyrektywy nastąpiło w dekretych nr 224 z 1988 r. i dekretych nr 25 z 2001 r. Obecnie przepisy te są zawarte w Kodeksie konsumenckim, zatwierdzonym dekretem nr 206 z 2005 r.

¹⁷ Art. 21 rozporządzenia nr 178/2002 stanowi, że „Przepisy niniejszego rozdziału pozostają bez uszczerbku dla dyrektywy Rady 85/374/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za przedmioty wadliwe”.

¹⁸ C. Piergallini, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano 2004, s. 299.

¹⁹ G. B. Ferri, *Dalla responsabilità alla riparazione*, „Saggi di Diritto Civile”, Rimini 1994, s. 703; F. Sangermano, *L'imputazione della responsabilità tra impresa agricola, industria e commercio*, w: *Alimenti...*, s. 15.

lutnej. Producentowi pozostawiono bowiem możliwość wyłączenia odpowiedzialności ilekroć, biorąc pod uwagę okoliczności, o których mowa w art. 6 dyrektywy nr 85/374²⁰, zdoła wykazać, że produkt uznany za niebezpieczny gwarantuje bezpieczeństwo, jakiego można się od niego spodziewać, albo też gdy zachodzi jedna z sześciu możliwości wyłączenia odpowiedzialności²¹. Tak więc dyrektywa, stanowiąc, że producent odpowiada za szkodę wyrządzoną za swój produkt wadliwy, wprowadza – choć nie czyni tego *expressis verbis* – obiektywne kryterium odpowiedzialności. Takie kryterium zostało uznane zarówno za najbardziej odpowiednie dla skutecznego osiągnięcia celów odszkodowawczych i prewencyjnych, jak i za najbardziej optymalne z punktu widzenia alokacji ryzyka związanego z działalnością przedsiębiorstwa. Producent jest bowiem w najlepszej pozycji, by zapobiec lub zmniejszyć takie ryzyko i w konsekwencji ma możliwość rozłożenia dodatkowych kosztów pomiędzy konsumentów za pomocą cen.

W tym kontekście kryterium nałożenia odpowiedzialności nie kształtuje się w zależności od konkretnego kontekstu gospodarczego i produkcyjnego, ale pozostaje jednakowe w odniesieniu do różnego zakresu odpowiedzialności nałożonej na producenta i dostawcę. Ten ostatni może odpowiadać tylko posiłkowo, w przypadku gdy w terminie trzech miesięcy od złożenia wniosku nie ujawni poszkodowanemu tożsamości ani adresu producenta bądź innego podmiotu, który dostarczył mu produkt. Pomimo wyeksponowania roli dostawcy, który – jako podmiot znajdujący się w najbardziej bezpośrednim kontakcie z nabywcą – może pełnić aktywną funkcję w prezentacji produktu, objaśniając konsumentowi-nabywcy

²⁰ Chodzi tutaj o: a) wygląd produktu; b) sposób użycia produktu, którego można rozsądnie oczekiwać; c) czas, w którym produkt został wprowadzony do obrotu.

²¹ W myśl art. 7 dyrektywy nr 1985/374: „Producent nie ponosi odpowiedzialności wynikającej z przepisów niniejszej dyrektywy, jeżeli udowodni: a) że nie wprowadził produktu do obrotu; lub b) że uwzględniając okoliczności, jest prawdopodobne, iż wada, która spowodowała szkodę, nie istniała w momencie wprowadzenia przez niego produktu do obrotu lub że powstała później; lub c) że nie wyprodukował produktu w celu sprzedaży lub innej formy dystrybucji dla celu gospodarczego ani nie wyprodukował lub nie rozpowszechnił produktu w toku swej działalności gospodarczej; lub d) że wada wynika ze zgodności produktu z przepisami bezwzględnie wiążącymi wydanymi przez władze publiczne; lub e) że stan wiedzy naukowej i technicznej w momencie wprowadzenia przez niego produktu do obrotu nie pozwalał na wykrycie istnienia wady; lub f) w przypadku producenta części, że wada jest spowodowana projektem produktu, w którym część została zamontowana, lub wynika z instrukcji otrzymanych od producenta produktu”.

poprawne użycie produktu²², nie zostało to uznane przez prawodawcę wspólnotowego za wystarczające dla zrównania pod względem odpowiedzialności obiektywnej producenta i dostawcy w ramach analizowanych przepisów.

Takie podejście zostało potwierdzone także w niedawnym orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości²³ wydanym w następstwie pytania prejudycjalnego zgłoszonego przez duński Sąd Apelacyjny, dotyczącego właśnie interpretacji przepisu dyrektywy nr 85/374, który odpowiedzialność za produkt niebezpieczny nakłada zasadniczo na producenta, a tylko subsidiarnie na dostawcę. Ustawa duńska przewidywała, że dostawca odpowiada bezpośrednio za szkodę wyrządzoną przez produkt wadliwy wobec poszkodowanego i innych dostawców danego łańcucha dystrybucji, którym przekazywał produkt. Trybunał, dając wyraz swojej dotychczasowej linii orzeczniczej i zaznaczając, że przepisy wspólnotowe są skierowane na całkowitą harmonizację odpowiedzialności obiektywnej za szkodę wyrządzoną przez produkt wadliwy, stwierdził, że przepisy dyrektywy stoją w sprzeczności z tego rodzaju zasadą prawa krajowego²⁴, aczkolwiek nie zabraniają, by przepisy krajowe nakładały na dostawcę odpowiedzialność (kontraktową bądź pozakontraktową) na zasadzie winy.

Mimo że Trybunał uznał, że możliwość nałożenia odpowiedzialności także na dostawcę, bez ograniczeń i nie tylko w sposób posiłkowy, ułatwiłaby czynności procesowe wszczynane przez poszkodowanego, to jednak stwierdził, że przyjęcie takiego rozwiązania pociągnęłoby za sobą poważne zakłócenia w systemie, ponieważ zobligowałoby wszystkich do-

²² Tak M. Mazzia, *Responsabilità per danno da prodotti difettosi. Commento all'art. 4 del dpr. n. 224/88, Responsabilità per danno da prodotti difettosi*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 1989, s. 531. Inaczej Sąd Kasacyjny w orzeczeniu nr 9277 z 30 sierpnia 1991 r., który stwierdził, że dystrybutor powinien być rozumiany jako „pas klinowy w przekazywaniu produktu”, którego ewentualna wadliwość nie może być przypisana nikomu innemu, tylko producentowi. Sąd Kasacyjny od dawna stwierdzał, że na sprzedawcy ciąży obowiązek sprawdzenia, czy rzecz wystawiona na sprzedaż jest wolna od wad; może on jednak uwolnić się od odpowiedzialności udowadniając, iż nie zauważył, bez swojej winy, wady rzeczy sprzedanej. We wcześniejszym orzeczeniu nr 2891 z 11 maja 1984 r. Sąd poszedł jeszcze dalej i ustanowił domniemanie świadomości sprzedawcy istnienia wad nieukrytych. Orzeczenia te, chociaż wydane w odniesieniu do odpowiedzialności kontraktowej, zasługują na szczególną uwagę ze względu na poruszane w nich zagadnienie wymogu kontroli produktu w zależności od stopnia organizacji sprzedaży. Im większy stopień tej organizacji, tym można oczekiwać większego stopnia kontroli.

²³ Orzeczenie z 10 stycznia 2006 r., C-402/03.

²⁴ Trybunał stwierdził, że dyrektywa „stoi w sprzeczności z przepisem krajowym, w myśl którego dostawca odpowiada, poza przypadkami wskazanymi w sposób wyczerpujący w art. 3 dyrektywy, niezależnie od winy, jaką dyrektywa przypisuje producentowi”.

stawców do ubezpieczenia się od takiej odpowiedzialności, powodując znaczny wzrost cen produktów. W konsekwencji, bazując na argumencie, że w większości przypadków działalność dostawcy ogranicza się tylko do „odsprzedawania” produktu, Trybunał podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko, uznając zasadność przypisywania odpowiedzialności obiektywnej za szkodę wyrządzoną przez produkt wadliwy jego producentowi.

Chociaż już dawno uznano, że powierzenie w drodze umowy dystrybucji produktów osobom trzecim nie wyłącza zasadniczej jedności procesu decyzyjnego i że przedsiębiorstwo oraz umowa stanowią dwie formy wewnętrznej organizacji pomiędzy fazą produkcji i dystrybucji niezdolnej do przeprowadzenia rozróżnienia w zakresie odpowiedzialności²⁵, Trybunał raz jeszcze potwierdził wyłączenie całego systemu dystrybucji od przepisów o odpowiedzialności za produkt wadliwy, przewidując w odniesieniu do dostawcy jedynie obowiązek identyfikacji producenta. Wynika z tego jasne rozróżnienie reżimów odpowiedzialności za produkt wadliwy w zależności od statusu podmiotowego uczestników łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego, która stoi w sprzeczności z tendencją rozszerzania kręgu podmiotów uznanych przez ustawodawcę wspólnotowego za odpowiedzialne w zakresie zarówno bezpieczeństwa produktu w ogóle, jak i bezpieczeństwa żywności w szczególności²⁶.

Z porównania różnych konkluzji, do jakich doszedł Trybunał w dwóch analizowanych orzeczeniach (*Amaro alle erbe* i orzeczenie mające za przedmiot przepisy duńskiej ustawy), wyłania się podejście diametralnie przeciwne w zależności od tego, czy chodzi o zasady o charakterze prewencyjnym prawa żywnościowego, czy też o normy naprawcze odpowiedzialności za produkt wadliwy. W pierwszym przypadku Trybunał dąży do rozciągnięcia kręgu podmiotów odpowiedzialnych, w drugim zaś stara się skupić odpowiedzialność na producencie, ryzykując, że cały system stanie się mało spójny, będzie charakteryzował się „potencjalną konfliktością pomiędzy celem harmonizacji a celem ochrony konsumenta”²⁷

²⁵ S. Grossman, O. Hart, *The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration*, „Journal Politics Economics” 1986, s. 691.

²⁶ Por. F. Cafaggi, *La responsabilità dell'impresa per prodotti difettosi*, w: *Diritto privato europeo*, red. N. Lipari, Padova 1997, t. II, s.132, który uważa za niepotrzebne rozróżnianie reżimów odpowiedzialności w stosunku do producenta i dystrybutora, ponieważ podział taki jest sztuczny i nie bierze pod uwagę rzeczywistego działania procesu decyzyjnego w kwestii określania poziomu bezpieczeństwa i sposobu kontroli.

²⁷ F. Cafaggi, *La responsabilità dell'impresa per i prodotti difettosi*, w: *Trattato di diritto privato*, red. N. Lipari, t. IV, Padova 2003, s. 345.

i zwiększy się rozbieżność pomiędzy poszczególnymi porządkami prawnymi Państw członkowskich. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że próba wyodrębnienia „bardziej przystającego do rzeczywistości gospodarczej i mniej arbitralnego i niestałego na poziomie zastosowawczym”²⁸ kryterium nałożenia odpowiedzialności w ramach łańcucha produkcyjno-dystrybuującego – także przy utrzymaniu rozróżnienia pomiędzy produkcją a dystrybucją – została przeprowadzona przez ustawodawcę włoskiego wraz z uchwaleniem Kodeksu konsumenckiego (*Codice di consumo*)²⁹. Kodeks ten ma na celu harmonizację i systematyzację przepisów dotyczących procesów nabycia i konsumpcji w celu zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony konsumentów i użytkowników.

W części Kodeksu dotyczącej odpowiedzialności producenta nie została zawarta żadna definicja producenta, stąd też dla zidentyfikowania podmiotu odpowiedzialnego za wadę produktu należy odnieść się do ogólnej definicji zawartej w art. 3, która zrównuje z producentem jego pośrednika. Część doktryny uważa, że przez pośrednika w tym kontekście należy rozumieć „pośrednika w wytworzeniu bądź produkcji towaru”, czyli „producenta składnika produktu końcowego lub producenta surowca” (tzw. producent częściowy)³⁰. Inni natomiast stoją na stanowisku, że przez pośrednika należy rozumieć zawodowego operatora łańcucha komercjalizacji, jeśli jego działalność jest zdolna wywrzeć wpływ na cechy bezpieczeństwa produktu. W myśl art. 103 lit d) Kodeksu konsumenckiego także taki podmiot definiowany jest jako producent³¹. Przepis ten, stanowiąc, że

²⁸ E. Bellisario, *Commento all'art. 116 del Codice del Consumo*, w: *Commentario al Codice del Consumo*, red. G. Alpa, L. Rossi Carleo, Napoli 2006, s. 745.

²⁹ Kodeks konsumencki został wprowadzony dekretem legislacyjnym nr 206 z 6 września 2005 r.

³⁰ Tak G. Stella, *La responsabilità del produttore per danno da prodotto difettoso nel nuovo Codice del consumo*, „Responsabilità Civile e Previdenza” 2006, nr 10, s. 208.

³¹ W myśl art. 103 Kodeksu konsumenckiego, ulokowanego w części dotyczącej bezpieczeństwa i jakości produktów, producentem jest: „a) wytwórca produktu z siedzibą na terenie Wspólnoty i każda inna osoba, która występuje jako wytwórca, zamieszczając na produkcie swoją nazwę, swój znak lub inne oznaczenie wyróżniające, bądź osoba, która ponownie wprowadza produkt do obrotu; b) przedstawiciel wytwórcy, jeśli ten ostatni nie ma siedziby na terenie Wspólnoty lub jeśli nie ma przedstawiciela na obszarze Wspólnoty, importer produktu; c) inni zawodowi operatorzy łańcucha komercjalizacji w stopniu, w jakim ich działalność może wpływać na cechy produktu”. Według E. Bellisario, op. cit., powyższa konkluzja wynika zarówno z wymogu spójności całego systemu Kodeksu konsumenckiego (w przeciwnym razie ustawodawca użyłby dwóch różnych pojęć dla wyrażenia tego samego zjawiska), jak i literalnego sformułowania przepisu, który odnosi się do pośrednika wytwórcy produktu, czyli tego kto może wpłynąć na cechy bezpieczeństwa produktu.

producentem jest każdy, kto posiada faktyczną moc wpłynięcia na cechy bezpieczeństwa produktu, a dystrybutorem ten, kto takiej mocy nie posiada, wprowadza pewne funkcjonalne rozróżnienie zdolne do przystosowania się do specyfiki konkretnych przypadków i sugeruje pewien kierunek mechanizmów rozłożenia odpowiedzialności za produkt wadliwy, „mechanizmów, które biorąc pod uwagę potrzeby koordynacji, spójności i skuteczności systemu ochrony konsumenta, powinny być ujednoczone”³².

Zatem złożoność cyklu produkcyjnego, wynikająca z podziału pracy i silnego rozdrobnienia dystrybucji, skłania do przyjęcia bardziej przystających do rzeczywistości kryteriów wyodrębniania podmiotów odpowiedzialnych. Także w specjalnych przepisach o odpowiedzialności za wadliwy produkt żywnościowy byłoby pożądane obranie kryterium funkcjonalnego przyjętego przez ustawodawcę wspólnotowego już w dyrektywie nr 1992/59 i potwierdzone w dyrektywie nr 2001/95 o ogólnym bezpieczeństwie produktów, a więc kryterium polegającego na różnicowaniu odpowiedzialności w oparciu o konkretną funkcję pełnioną przez dystrybutora/dostawcę.

W obliczu mnożenia podmiotów, pojęcie dostawcy w przepisach o odpowiedzialności za produkt wadliwy powinno nabrać bardziej precyzyjnego i specyficznego znaczenia i – by zagwarantować spójność systemu – powinno identyfikować ten podmiot zawodowy, którego działalność polega na zwykłej komercjalizacji produktów bez żadnej możliwości wpływania na jego poziom bezpieczeństwa (tzw. wyłączny dystrybutor)³³; tylko w odniesieniu do tego podmiotu może być uzasadniona odpowiedzialność posiłkowa.

5. Konkluzje

Z analizowanych wyżej przepisów wspólnotowych, w pewnym stopniu rozproszonych i charakteryzujących się silną specyfiką³⁴, można wydedukować zarówno brak jednego reżimu odpowiedzialności, jak i jednego kryterium nakładania tej odpowiedzialności. Wiele specjalnych reżimów odpowiedzialności cywilnej ma swoje źródło w „nowych techno-

³² E. Bellisario, op. cit., s. 745.

³³ Także wspomniana dyrektywa nr 92/59 (zastąpiona później dyrektywą nr 2001/95) o ogólnym bezpieczeństwie produktu wyodrębniła podmiot wyłącznego dystrybutora, którym był ten, czyja działalność nie miała żadnego wpływu na proces produkcyjny.

³⁴ F. Toriello, *La normativa comunitaria nel settore della responsabilità civile*, w: *Il diritto privato dell'Unione Europea, Trattato di diritto privato*, red. M. Bessone, Torino 2006, s. 383.

logiach, nowych formach kooperacji gospodarczej i zrzeszeń społecznych, które dały nowe okazje do powstawania szkody”³⁵, którym nie można zapobiec poprzez „ślepe zwiększanie ośrodków nakładania odpowiedzialności i przypisywania szkody, ale poprzez określenie sfery najbardziej adekwatnej ze wszystkich”³⁶.

W przepisach wprowadzonych w dyrektywie nr 85/374 wybór podmiotu odpowiedzialnego za szkodę został dokonany poprzez pogodzenie przeciwnych interesów: interesów producenta, dostawcy i poszkodowanego oraz interesów rynku. Jeśli z jednej strony ryzyko działalności gospodarczej (przemysłowej, handlowej, rolnej) wymaga obiektywnych kryteriów nałożenia odpowiedzialności, dzieląc koszty szkody pomiędzy potencjalnymi autorami działalności ryzykownej, z drugiej uznanie zasady ostrożności za „motor” bezpieczeństwa żywności wymusza porzucenie wszystkich tradycyjnych mechanizmów odpowiedzialności w imię ochrony prewencyjnej³⁷. To z kolei nie może nie odbić się także na decyzjach organizacyjnych przedsiębiorstwa i strategiach, które uczestnicy łańcucha rolno-spożywczego będą musieli podjąć. Także rozporządzenie nr 178/2002 potwierdza zintegrowany charakter łańcucha żywnościowego: „rozdrobienie poszczególnych faz tego łańcucha jest [...] połączone wspólnym elementem, jakim jest cel zapewnienia bezpieczeństwa”³⁸. Kierunek przyjęty przez Trybunał w analizowanym orzeczeniu – który ustawodawcy krajowemu przekazuje zadanie określenia zasad, na podstawie których dystrybutor może ponosić odpowiedzialność za złamanie przepisów z zakresu etykietowania oraz zadanie uregulowania zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów uczestniczących w procesie wprowadzania produktów żywnościowych do obrotu – znajduje swoje uzasadnienie w strukturalnej ewolucji sektora handlu, która stopniowo uwypukliła rolę dystrybutora.

Zasady bezpieczeństwa żywności sugerują przyjęcie nowych form organizacji procesów produkcyjnych: cechy końcowe produktu, a więc i jego bezpieczeństwo oraz brak wad, zależą od czynności wszystkich podmio-

³⁵ G. Alpa, *Nuove figure di responsabilità civile di derivazione comunitaria*, „Responsabilità Civile e Previdenza” 1999, z. 1, s. 5.

³⁶ A. Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, Milano 2006, s. 124.

³⁷ F. Giardina, *La responsabilità civile del produttore di alimenti*, w: *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo*, red. M. Goldoni, E. Sirsi, Piza 2005, s. 108; A. Palmieri, *La responsabilità dell'impresa alimentare*, w: *Alimenti, Danno, Responsabilità*, red. L. Paoloni, Milano 2007, s. 72.

³⁸ A. Germanò, E. Rook Basile, *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commento all'art. 3 del regolamento 178/2002*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2003, nr 1-2, s. 264.

tów uczestniczących w łańcuchu produkcyjnym, jako że każdy wytwórca/podmiot uczestniczący w łańcuchu może w jakimś stopniu wpłynąć na bezpieczeństwo produktu końcowego. Czynność każdego z nich nie może być zatem odizolowana od innych, ale powinna pozostawać w relacji kooperacji i komplementarności z czynnościami podejmowanymi przez innych uczestników łańcucha. Bezpieczeństwo produktu implikuje udoskonalanie zarówno procesów produkcyjnych w ramach poszczególnego przedsiębiorstwa, jak i polepszanie systemu relacji pomiędzy przedsiębiorstwami działającymi w ramach danego łańcucha. Jest ono – innymi słowy – ściśle związane z procesem interakcji pomiędzy uczestnikami łańcucha³⁹.

Dystrybutor, jako usługodawca wobec przedsiębiorstw produkcyjnych, stał się aktywnym podmiotem będącym w stanie rozwijać swój autonomiczny stosunek z klientem, niezależnie od uwarunkowań stawianych mu przez przedsiębiorstwa produkcyjne⁴⁰. Dzisiaj rola dystrybutora nie ogranicza się tylko do działalności o charakterze logistycznym, ale rozszerza się także na kontrolę etapów produkcji i wprowadzania do obrotu. „W momencie, w którym dodatkowa użyteczność świadczona przez dystrybutora konsumentowi końcowemu łączy w sobie szereg usług, w tym usług typu informacyjnego, dystrybutor nie może być już tylko postrzegany jako podmiot zwolniony z odpowiedzialności za wymogi kontroli”⁴¹.

Stosunki pomiędzy przemysłem a dystrybucją zmieniały się pod wpływem różnych czynników: zwiększonej złożoności popytu, która nadała przedsiębiorstwu handlowemu na ważną rolę w zakresie ochrony; rosnącej złożoności (także) podaży, w wyniku której, coraz częściej produktowi towarzyszy świadczenie usługi ze strony przedsiębiorstwa dystrybującego; rozpowszechnienia technologii informacyjnych w handlu, które pozwalają przedsiębiorstwom dystrybucyjnym na kierowanie potencjałem informacyjnym, zdolnym do stworzenia wyłącznego kanału powiązań z rynkiem. W tym kontekście dystrybutor wybiera produkty do zaproponowania klientowi/konsumentowi, redukując w ten sposób jego koszty i czas ich poszukiwania. Ten ostatni, ufając zdolności dokonywania wyboru przez dystrybutora, nie wybiera już produktów bezpośrednio, a dystrybutor coraz bardziej wychodzi naprzeciw jego gustom. Przedsiębiorstwo handlowe, po zdobyciu swojej własnej kompetencji w zakresie

³⁹ G. Martino, L. Paoloni, *Incertezza, specificità delle risorse ed organizzazione dell'offerta di sicurezza alimentare*, „Agricoltura. Istituzioni. Mercati” 2004, z. 3, s. 149.

⁴⁰ S. Castaldo, *Analisi e gestione dei canali distributivi*, Bologna 2005, s. 235.

⁴¹ S. Masini, op. cit., s. 23.

marketingu, tworzy „zasoby zaufania” i kieruje je wobec określonych produktów, które łączy z własnym znakiem i firmą. Zadanie dystrybutora lokuje się zatem w kluczowym punkcie, które się rozwidła w dwóch przeciwnych kierunkach: w kierunku producenta i w kierunku konsumenta. W tym kontekście analizowane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości jest znaczące, jako że – choć dotyczące odpowiedzialności typu administracyjnego – przedstawia zdecydowane i jednoznaczne otwarcie w kierunku pełnej odpowiedzialności dystrybutora.

Jest oczywiste, że inna i nowa rola dystrybutora powinna pociągnąć za sobą przemyślenie „przywileju nadanego mu w zakresie staranności i uwagi wymaganej od niego jako podmiotu uczestniczącego w komercjalizacji produktów, wraz z wynikającym z tego bilansowaniem wymogów postawionych dla ochrony konsumenta w kontekście łańcucha żywnościowego”⁴², należy jednak zachować pewną ostrożność. Nie można bowiem popełnić błędu stałego rozszerzania sfery podmiotów odpowiedzialnych. Jest prawdą też, że art. 17 rozporządzenia nr 178/2002, powołany także przez Trybunał Sprawiedliwości w analizowanym orzeczeniu, obciąża wszystkich uczestników sektora rolno-spożywczego obowiązkiem przestrzegania *wszystkich* norm prawa żywnościowego, ale taki obowiązek przewidziny jest w stosunku do przepisów prawa żywnościowego dotyczących ich działalności, odwołując się tym samym do kryterium typu funkcjonalnego.

Także drugi paragraf art. 19 tego rozporządzenia, który wyraźnie odwołuje się do podmiotów uczestniczących w sektorze żywnościowym odpowiedzialnych za działalność w ramach sprzedaży detalicznej lub dystrybucji, które nie mają wpływu na opakowanie, oznaczenie, bezpieczeństwo bądź integralność produktu, ogranicza uczestnictwo tychże podmiotów do procedur wycofania produktów wadliwych „do ich odpowiedzialnych działalności”.

W istocie, mimo że nie są one w stanie wpływać na bezpieczeństwo produktu, od takich podmiotów wymaga się udziału w procedurach bezpieczeństwa, ale tylko w zakresie ich kompetencji, przez co ciężące na nich obowiązki są w pewnym sposób mniej dotkliwe. Ze względu na to, jeśli konieczna jest skuteczna kooperacja podmiotów w celu zagwarantowania stosowania norm bezpieczeństwa żywnościowego, każdy z nich powinien być uznany za odpowiedzialny tylko za niewypełnienie specyficznych obowiązków, które na nim ciążyą.

⁴² Ibidem.

Według części doktryny⁴³, wśród obowiązków wyodrębnionych w rozporządzeniu nr 178/2002 tylko obowiązek *traceability* miał na celu zaangażowanie, w sposób absolutnie jednolity, wszystkich struktur produkcyjnych. Pozostałe z nich, poza tym, że mają charakter ogólny, ograniczają się do wzmocnienia mocy obowiązywania szczegółowych przepisów prawa żywnościowego, w ramach których można wyróżnić różnorakie reżimy (w zależności od rozmiarów struktur produkcyjnych, od stopnia uprzemysłowienia, od roli pełnionej w ramach łańcucha produkcyjnego⁴⁴) i w których nałożenie odpowiedzialności bierze pod uwagę złożoność stosunków produkcyjno-dystrybucyjnych, poprzez ocenę poszczególnych okoliczności.

DISTRIBUTOR'S LIABILITY FOR DEFECTIVE FOOD PRODUCTS

Summary

The main focus of all discussions on product liability has been so far put on producer's liability. Only some recent decisions of the European Court of Justice have pointed out to the possible liability of food distributors whose role in relations with producers as well as consumers has been becoming more and more important.

The decision of the ECJ in the case brought against Lidl Italia, which concerned Amaro alle erbe liquor, produced in Germany and distributed by Lidl in Italy, has given rise to some interesting reflections on the liability of different subjects in the agro-food sector, and food distributors in particular.

That decision is of major significance because it expressly and unambiguously provides for a possibility of finding a distributor fully liable for the products he has been handling. As a result, in a situation where the complexity of the food chain is increasing, all participants must collaborate in that chain to successfully secure efficient food safety, while individual participants could be held liable only for failure to perform the particular obligations assigned to them and determined on the basis of some functional criterion.

⁴³ A. Jannarelli, *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, w: *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo*, red. M. Goldoni, E. Sirsi, Pisa 2005, s. 37.

⁴⁴ Także Adwokat Generalny w swoich konkluzjach w analizowanej sprawie – choć stwierdził, że dyrektywa nr 2000/13 nie wyklucza możliwości uznania dystrybutora za odpowiedzialnego za niedokładne opisy na etykiecie – uważał za pożądane rozróżnienie odpowiedzialności dystrybutorów w zależności od poziomu ich siły kontraktowania w stosunku do producentów. Wielkie supermarkety mają znaczącą pozycję w tym zakresie i mogą wymagać od producentów respektowania w procesie produkcyjnym wysokich standardów bezpieczeństwa i jakości, które są weryfikowalne w drodze odpowiednich inspekcji i kontroli.

LA RESPONSABILITÀ DA PRODOTTO DIFETTOSO DEL DISTRIBUTORE DI ALIMENTI

Riassunto

Il dibattito sul danno da prodotto difettoso ha polarizzato l'attenzione sulla responsabilità del produttore, ma alcune recenti sentenze della Corte di Giustizia hanno spostato i riflettori sul distributore, che tende ad assumere sempre più un ruolo da protagonista sia nei rapporti con il produttore, sia con il consumatore.

Una vicenda esplicativa in tal senso è quella che ha ad oggetto l'*Amaro alle erbe* prodotto in Germania e distribuito in Italia dalla Lidl e che offre l'occasione per alcune riflessioni intorno alla responsabilità dei diversi operatori del settore alimentare ed, in particolare, del distributore.

La sentenza in commento è significativa in quanto, pur concernendo una responsabilità di tipo amministrativo, rappresenta una decisa ed inequivoca apertura verso una responsabilità piena del distributore. Pertanto, alla luce della crescente complessità della food chain, se è indispensabile che gli operatori promuovano tra di loro una cooperazione efficiente al fine di garantire l'applicazione dei precetti di sicurezza alimentare, nello stesso tempo, ciascuno di essi, in base ad un criterio di tipo *funzionale*, dovrebbe essere ritenuto responsabile *solo* dell'omissione degli *specifici* obblighi che gli competono.

IRENE CANFORA

Rolnictwo ekologiczne w prawie wspólnotowym¹

1. Początki rolnictwa ekologicznego w prawie wspólnotowym

W prawie Unii Europejskiej regulacja dotycząca rolnictwa ekologicznego została wprowadzona przed kilkunastoma laty w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej Raya Mac Sharry'ego, której „inauguracja” odbyła się na początku lat dziewięćdziesiątych. Reforma ta ukierunkowała polityczne wybory Wspólnoty na ochronę środowiska i promocję „jakościowych” produktów rolnych. W tym kontekście pierwsze wspólnotowe rozporządzenie regulujące metodę produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowanie tych produktów rolnych i produktów żywnościowych (rozporządzenie nr 2092/91) odpowiadało wspomnianym priorytetom reformy polityki rolnej².

W wypadku ochrony środowiska rozporządzenie nr 2092/91 nie stanowiło pierwszej relacji prawa wspólnotowego z metodą ekologiczną produkcji. Pośrednio interes Wspólnoty w honorowaniu produkcji rolnej zgodnej ze środowiskiem (praktykowanej w niektórych państwach członkowskich) wyrażony został już w regulacji prawnej dotyczącej programów rolno-środowiskowych zdefiniowanych w drugim filarze Wspólnej Polityki Rolnej, począwszy od zmiany w 1987 r. rozporządzenia nr 797/85. Progra-

¹ Niniejszy artykuł jest rozszerzoną i uaktualnioną wersją referatu *L'agricoltura biologica nel diritto comunitario* wygłoszonego podczas konferencji pt. „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na wewnętrzne prawo rolne. Konfrontacja doświadczeń” (*L'incidenza del diritto agrario comunitario sul diritto agrario interno*), która odbywała się w Poznaniu w dniach 11-13 maja 2006 r. (tłumaczenie: K. Leśkiewicz).

² Bliżej na temat rozporządzenia nr 2092/91 zob. I. Canfora, *L'agricoltura biologica nel sistema agro-alimentare. Profili giuridici*, Bari 2002.

my te znalazły później wyraz w rozporządzeniu nr 2078/92 i zostały objęte wsparciem w ramach rozwoju obszarów wiejskich, w ramach rolno-środowiskowej rewizji Wspólnej Polityki Rolnej zamierzonej przez Komisarza Mac Sharry'ego. Regulacja dotycząca produkcji rolnej przyjaznej środowisku do momentu przyjęcia rozporządzenia nr 2092/91 nie miała jednak większego znaczenia, gdyż ta metoda produkcji stanowiła przedmiot regulacji krajowych oraz norm technicznych zdefiniowanych przez stowarzyszenia producentów, które również były prawnie irrelewantne. Natomiast na płaszczyźnie stosowania regulacji rolno-środowiskowych przedmiotem zainteresowania było wprowadzenie na rynek i „waloryzacja” produktów rolnictwa ekologicznego.

Rozporządzenie nr 2092/91 wprowadziło jednolite reguły produkcji metodą ekologiczną oraz znakowania produktów w ten sposób otrzymanych. Zatem uregulowało zagadnienia doniosłe także z punktu widzenia konsumentów. Możliwość odwołania w etykiecie produktu do zgodności procesu produkcji i definicji z prawnym standardem w danym kraju spowodowało, że system kontroli stał się przesłanką komercjalizacji produktów rolnych pod nazwą „produkty rolnictwa ekologicznego”. Jednocześnie cel ten był możliwy do osiągnięcia dzięki trzem elementom: definicji norm technicznych produkcji (przedmiot prawdziwej harmonizacji metody produkcji), obowiązkowi ustanowienia systemu kontroli przez kraje członkowskie dla zagwarantowania zgodności procesu produkcji oraz uregulowania zasad znakowania produktów, które pełnią funkcję informacyjną dotyczącą metody produkcji.

W aspekcie ekonomicznym regulacja wspólnotowa wspierała przekształcenie sektora produkcji ekologicznej z sektora produktów „niszowych” w sektor produktów o dużej sile ekspansji rynkowej stanowiącej bodziec dla wzrostu obrotu tymi produktami w Unii Europejskiej. Z myślą o zapewnieniu swobody przepływu produktów rolnictwa ekologicznego we Wspólnocie rozporządzenie nr 2092/91 było stopniowo wzbogacane w zakresie materii początkowo nieuregulowanych (jak np. produkcja zwierzęca) czy też „korygowane” w zakresie znakowania, co miało wpływ na katalog informacji przekazywanych konsumentom³.

Punkt ciężkości wspólnotowej regulacji dotyczącej produkcji ekologicznej stopniowo przesunął się w kierunku regulacji rynku produktów rolnictwa ekologicznego, mimo kontynuacji wsparcia dla rolnictwa eko-

³ Bliżej zob. I. Canfora, *Development of organic food labelling rules in the UE and in national legislation*, „European Food and Feed Law Review” 2006, s. 170.

logicznego w ramach programów rolno-środowiskowych⁴. Taka orientacja wynika również z dokumentu, w którym redefiniowano kluczowe dla rozwoju sektora produkcji ekologicznej zagadnienia, uwzględniając kontekst globalny wspólnotowej polityki i polityk krajowych dotyczących rolnictwa ekologicznego. Europejski Plan na rzecz Rozwoju Rolnictwa Ekologicznego i Produktów Rolnictwa Ekologicznego⁵ wyszczególnił działania, które państwa członkowskie miały podjąć, by spowodować wzrost produkcji ekologicznej. Wśród kwestii o szczególnym znaczeniu znalazła się definicja nowych strategii rynkowych na poziomie wspólnotowym i krajowym.

Nowe znaczenie nadało rolnictwu ekologicznemu wspólnotowe rozporządzenie nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. dotyczące produkcji metodą ekologiczną i znakowania produktów rolnictwa ekologicznego uchylające rozporządzenie nr 2092/91, które jest stosowane od 1 stycznia 2009 r.

2. Definicja zasad ogólnych rolnictwa ekologicznego w rozporządzeniu nr 834/2007

Kontekst polityczny i ekonomiczny, w jakim przyjęte zostało rozporządzenie nr 834/2007, był zdecydowanie różny od tego przed 15 laty, kiedy to przyjęto rozporządzenie nr 2092/91 – pierwsze dotyczące rolnictwa ekologicznego. Aktualnie, dzięki skupieniu wspólnotowego prawa na komercjalizacji produktów rolnictwa ekologicznego będącego efektem harmonizacji metody produkcji, produkcja ekologiczna i konsumpcja wzrosła we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Cele przyświecające nowej regulacji nie dotyczą wyłącznie dostosowania rynku produktów rolnictwa ekologicznego do wymogów rynku wspólnotowego, lecz przede wszystkim zapewnienia uczciwej konkurencji i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów rolnictwa ekologicznego, a także utrzymania i uzasadnienia zaufania konsumenten-

⁴ W różnych rozporządzeniach dotyczących wsparcia w ramach rozwoju obszarów wiejskich, jak również w rozporządzeniu nr 1297/99, część wsparcia została przeznaczona w państwach członkowskich na rozwój rolnictwa ekologicznego ze strony przedsiębiorstw rolnych; zob. np. art. 39 rozporządzenia nr 1698/05.

⁵ Commission of the European Communities, European Action Plan for Organic Food and Farming, Bruxelles 10 June 2004, SEC 739; na temat Planu zob. Sgarbanti, *Il piano di azione europeo per l'alimentazione e l'agricoltura biologica*, w: *Il nuovo diritto agrario comunitario. Atti del Convegno di Ferrara*, Rovigo 19-20 listopada 2004 r., Milano 2005, s. 239.

tów w stosunku do produktów oznaczonych jako ekologiczne. Treść rozporządzenia nr 834/2007 wskazuje, że motywami jego przyjęcia było dopasowanie szczególnie rygorystycznego systemu, w którym dominują normy o charakterze technicznym (stale zmieniane), do nowych zasad elastyczności i uproszczenia, przy jednoczesnej redukcji szczegółowości tej regulacji. Ten zabieg obrazuje przeobrażenie kierunku regulacji dotyczącego harmonizacji produkcji ekologicznej w regulację dotyczącą systemu produkcji złożonego z zasad ogólnych systemu jakości produkcji ekologicznej.

W tym sensie rozporządzenie nr 834/2007 definiuje cele i zasady produkcji ekologicznej. Wśród celów określonych w art. 3 wspomnianego rozporządzenia szczególnej uwagi wymagają „stworzenie zrównoważonego systemu zarządzania rolnictwem”, „dążenie do wytwarzania produktów wysokiej jakości” i „dążenie do produkowania szerokiej gamy produktów spożywczych i innych produktów rolnych zaspokajających potrzeby konsumentów”. Regulacja ta potwierdza przynależność produktów rolnictwa ekologicznego do kategorii produktów jakościowych, których wytworzenie powiązane jest z ochroną środowiska *tout court* przy braku bezpośredniego przełożenia na sam produkt. Jest to szczególna cecha charakteryzująca produkcję ekologiczną, której istota zawarta jest w podporządkowaniu prawa wspólnotowego zasadzie warunkowości środowiskowej, a która dotyczy wszystkich rodzajów produkcji rolnej.

Ponadto art. 5 rozporządzenia nr 834/2007 precyzuje wśród szczegółowych zasad rolnictwa ekologicznego obowiązki, tj. „ograniczenie do minimum stosowania zasobów nieodnawialnych oraz środków zewnętrznych”, „recykling odpadów i produktów ubocznych pochodzenia roślinnego i zwierzęcego jako środka do produkcji roślinnej i zwierzęcej”, jak również „uwzględnianie lokalnej lub regionalnej równowagi ekologicznej przy podejmowaniu decyzji dotyczących produkcji”, „praktykowanie produkcji zwierzęcej powiązanej z powierzchnią gruntów rolnych”. Z drugiej strony rozporządzenie eksponuje dobór rodzimych ras zwierząt, utylizację odpadów, odpowiedzialne stosowanie źródeł energii, które stanowią odpowiedź na popyt, charakteryzujący się walorami etyczno-środowiskowymi rozpoznawanymi przez społeczeństwo postmodernistyczne określane jako *ethical consumers*. W takim rozumieniu charakterystyka rolnictwa ekologicznego oparta jest na koncepcji globalnego zarządzania gospodarstwem rolnym, która nie ogranicza się do zapewnienia nieobecności substancji chemicznych w produkcji, lecz ma znacznie szerszy zakres, obejmujący kategorię produktów jakościowych eko-kompatybilnych.

Jednocześnie podobnego znaczenia nabiera rolnictwo ekologiczne w rozwiązaniach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich. Decyzja Komisji Europejskiej z 20 lutego 2006 r., określająca wytyczne rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013⁶, potwierdza, że „rolnictwo ekologiczne stanowi globalne ujęcie zrównoważonego rolnictwa, w którym istotne jest wzmocnienie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt”.

3. Uproszczenie i elastyczność według rozporządzenia nr 834/2007

Zmiana założeń ustawodawcy wspólnotowego w rozporządzeniu nr 834/2007 odpowiada zróżnicowanym wymogom prawa wspólnotowego w zakresie dostosowania wewnętrznego rynku wynikających z faktu rozszerzenia Unii Europejskiej. W tym sensie w odniesieniu do rolnictwa ekologicznego mówić można o uproszczeniu reguł w celu zwiększenia ich elastyczności i pozostawienia państwom członkowskim możliwości decyzyjnych w sposobie dopasowania produkcji do warunków krajowych. Państwom członkowskim Unii Europejskiej przyznano kompetencje do ustanawiania odstępstw od zharmonizowanych norm na poziomie Wspólnoty.

W kwestii uproszczenia w rozporządzeniu nr 834/2007 należy odnotować inwersję tendencji w porównaniu z pierwotnymi tendencjami przyjętymi w rozporządzeniu nr 2092/91, które oparte były na harmonizacji wspólnotowej regulacji. Z rozporządzenia nr 834/2007 emanuje kryterium elastyczności norm. Rozporządzenie to przybiera postać regulacji dotyczącej produkcji ekologicznej o charakterze „generalnym”, opartej na założeniu, że harmonizacja została już osiągnięta na właściwym poziomie, a zadaniem do zrealizowania jest dostosowanie systemu produkcji do rzeczywistości krajów członkowskich. Regulacja ta zastrzega jednak zasadę swobody przepływu produktów rolnictwa ekologicznego, których produkcja poddana była kontroli w krajach Wspólnoty zgodnie z systemem oraz zasadami ogólnymi, na których opiera się system produkcji ekologicznej.

⁶ Decyzja Komisji Europejskiej z 20 lutego 2006 r. określająca wytyczne rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, 2006/144/CE L 55/20 z 25 lutego 2006 r., pkt 3.2. „Poprawa ochrony środowiska naturalnego i terenów wiejskich”, pkt IV – „Uwzględnienie wkładu rolnictwa ekologicznego”.

Tekst rozporządzenia rozpoczyna katalog zasad ogólnych produkcji ekologicznej podzielonych według typu produkcji, które ujęte były dotychczas w załącznikach do rozporządzenia nr 2092/91. Natomiast ustalenie szczegółowych reguł technicznych należy do Komisji. Umieszczenie najważniejszych zasad produkcji w rozporządzeniu nr 834/2007 pozwoliło uporządkować i uprościć regulację zagadnień związanych z produkcją ekologiczną.

Zasada elastyczności, uregulowana w przepisach rozporządzenia nr 834/2007 stanowi „instrument” uzupełniający względem definicji zasad produkcji, która pozwala na „dostosowanie norm i wymogów produkcji do lokalnych warunków klimatycznych i geograficznych, szczególnych praktyk hodowlanych i stopnia rozwoju” w zakresie ograniczonym przez prawodawstwo Wspólnoty⁷. Tytuł rozporządzenia poświęcony normom produkcji, które powinny zostać określone przez Komisję w zakresie różnych sektorów produkcji (rolnego i żywnościowego), kończy rozdział dotyczący elastyczności – „odstępstwa od zasad produkcji” (art. 22), które na wniosek państw członkowskich mogą zostać „autoryzowane” przez Komisję.

Kryterium elastyczności znalazło zastosowanie również w innych aktach prawnych dotyczących rolnictwa z powodu konieczności sprostania zróżnicowanym warunkom gospodarczym w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej⁸. Nowa regulacja dotycząca rolnictwa ekologicznego nie precyzuje jednak przypadków, w których możliwe są odstępstwa w takim stopniu, jak to miało miejsce w załącznikach do poprzedniego rozporządzenia, lecz określa je w sposób ogólny, odwołując się do sytuacji uniemożliwiających pełne przestrzeganie norm produkcji ekologicznej. Ustawodawca pozostawił tym samym szerokie pole dyskrecjonalnej swobody w interpretacji tych przepisów, jeśli weźmie się pod uwagę, że zastosowanie odstępstw może zależeć od trudności z zaopatrzeniem na rynku produktów koniecznych do prowadzenia działalności przez gospodarstwo⁹ zarówno surowców podstawowych koniecznych do

⁷ Pkt 21 preambuły do rozporządzenia nr 834/2007.

⁸ Bliżej zob. L. Costato, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, „Rivista di Diritto Agrario” 2005, nr 1, s. 484. Autor omawia regulacje *a la carte*, tzn. umożliwiające państwu członkowskiemu wybór pomiędzy zróżnicowanymi reżimami.

⁹ Możliwość autoryzacji w wyjątkowych przypadkach używania produktów niewymienionych wprost w rozporządzeniu występowała już w przepisach rozporządzenia nr 2092/91. Różnica w regulacjach nowego i poprzedniego rozporządzenia dotyczy definicji wyjątków określonych dla poszczególnych kategorii zawartych w zasadach ogólnych art. 22 rozporządzenia nr 834/2007, które w sposób ogólny ustanawiają wyjątki już wcześniej dopuszczalne.

prowadzenia działalności rolniczej, jak i substancji i składników do wytwarzania produktów żywnościowych, aż do odwołania się w tej mierze do zastosowania GMO. Może ona mieć również zastosowanie ogólne w odniesieniu do struktur gospodarstw ekologicznych: mogą być wprowadzone, jeśli są niezbędne, by produkcja ekologiczna została rozpoczęta lub utrzymana w gospodarstwach, które mają trudności związane z klimatem lub położeniem geograficznym lub trudności strukturalne (art. 22 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 834/2007).

Następnie art. 22 ust. 2 lit. e rozporządzenia nr 834/2007 ustanawia możliwość wprowadzenia wyjątków od zasad produkcji, „jeżeli w odniesieniu do stosowania w przetwarzaniu szczególnych produktów i substancji, o których mowa w art. 19 ust. 2 lit. b – są niezbędne do zapewnienia produkcji uznanych produktów żywnościowych w formie ekologicznej”. Ta ostatnia regulacja wspiera przetwórstwo, a więc produkcję rolno-przemysłową. Warto tu wspomnieć fragment propozycji rozporządzenia, która nie znalazła się w ostatecznej jego wersji, przewidującej wyjątki „konieczne dla ochrony produkcji produktów tradycyjnych o udowodnionej powszechności od niemalże pokolenia”. Gdyby zacytowana formuła została utrzymana w rozporządzeniu nr 834/2007, byłaby koherentna z przyjętym kierunkiem zapewnienia rozwoju sektora produktów tradycyjnych, nawet w zakresie, w jakim obowiązujące ustawodawstwo ustanawia wyjątki od wymogów o charakterze higieniczno-sanitarnym w wytwarzaniu produktów tradycyjnych.

Wykorzystanie przez państwa członkowskie odstępstw od zasad produkcji ustanowionych w prawie wspólnotowym możliwe jest również na gruncie norm produkcji dotyczących produkcji rolnej lub przetwórstwa. W przypadku „produktów i substancji używanych do produkcji rolniczej” (art. 16) „państwa członkowskie mogą uregulować na swoim terytorium możliwość stosowania w rolnictwie ekologicznym produktów i substancji w celach innych niż te, które określa ust. 1, pod warunkiem że ich zastosowanie będzie odpowiadało celom i zasadom określonym w tytule II, zasadom ogólnym i szczególnym, o których mowa w artykule 2, zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym”. W takim przypadku państwa członkowskie mają obowiązek poinformować inne państwa członkowskie i Komisję, stosownie do regulacji krajowych, w przypadkach stosowania substancji używanych do produkcji produktów przetworzonych. Według art. 19 ust. 2 lit. c rozporządzenia nr 834/2007, „nieekologiczne składniki rolne mogą być stosowane wyłącznie wtedy, gdy zostały dopuszczone do stosowania w produkcji ekologicznej zgodnie z art. 21 lub gdy stosowane są

na podstawie czasowego zezwolenia wydanego przez państwo członkowskie”; natomiast zasady udzielania czasowych zezwoleń zostaną określone w stosownych procedurach. W przypadku produktów przetwarzanych państwa członkowskie mają największą swobodę w stanowieniu odstępstw od zasad produkcji ekologicznej.

4. Rynek wewnętrzny produktów rolnictwa ekologicznego

W odniesieniu do regulacji rynku wewnętrznego, rozporządzenie dotyczące produkcji ekologicznej ustanawia wymóg osiągnięcia równowagi pomiędzy wspólnotową regulacją harmonizującą produkcję i zróżnicowanymi krajowymi regułami produkcji opartymi częściowo na regulacji wspólnotowej. Pierwszy wniosek, jaki można wyprowadzić z faktu istnienia systemu kontroli tworzonego w krajach członkowskich, to możliwość podporządkowania produkcji w różnych państwach członkowskich jednostkom kontrolującym, zobowiązanym do tworzenia takich systemów zgodnie z art. 27 rozporządzenia nr 834/2007.

Do zasady swobody przepływu towarów odwoływał się już ustawodawca w rozporządzeniu nr 2092/91. Według art. 12 tego rozporządzenia, państwa członkowskie nie mogły z powodu znakowania, metody produkcji i odwołania się do niej zakazać lub ograniczyć obrót produktami spełniającymi wymagania rozporządzenia. Stosowanie tej zasady zyskało na znaczeniu w 1999 r., gdy regulacją wspólnotową objęta została produkcja zwierzęca, a państwa członkowskie mogły w jej zakresie ustanowić na swoim terytorium normy bardziej rygorystyczne, niż stanowiło rozporządzenie wspólnotowe, pod warunkiem, że nie zabraniały handlu produktami zgodnymi z rozporządzeniem.

Zasadę swobody przepływu towarów uszczegółowiła decyzja ETS, która w odniesieniu do wykonywania działalności kontrolnej w zakresie produkcji ekologicznej przez uznane jednostki kontrolne, odwołała się do zasady swobody świadczenia usług. W wydanej przez siebie decyzji ETS uznał, że austriacka praktyka administracyjna, wymagająca od prywatnych jednostek kontrolnych uznanych w innych państwach członkowskich posiadania na terytorium „stabilizacji”, jest niezgodna z obowiązkami określonymi w art. 49¹⁰. Potwierdzenie zakazu ustanawiania przeszkód w przepływie produktów wytworzonych zgodnie z rozporządzeniem, a po-

¹⁰ ETS z 29 listopada 2007 r., C-393/05, *Commissione v. Austria*.

chodzących z innych państw członkowskich wynika z samego rozporządzenia nr 834/2007. Omawiana zasada powinna wypływać ze zharmonizowanego systemu, który otwiera się na zróżnicowane reguły krajowe państw członkowskich pod warunkiem zapewnienia swobody przepływu produktów wewnątrz Wspólnoty.

Możliwość różnicowania regulacji krajowych w zakresie produkcji przy poszanowaniu zasad wspólnotowych dotyczących produkcji ekologicznej i zasady swobody przepływu towarów jest ewidentna w rozporządzeniu nr 834/2007. Rozporządzenie to, oprócz wspomnianych możliwych odstępstw (art. 22), wprowadza również pewne nowe rozwiązania, w odniesieniu do znakowania. Zasady znakowania produktów rolnictwa ekologicznego zyskały większe znaczenie w ostatnich latach pod względem rzetelności informacji przekazywanych konsumentom. Chodzi tu przede wszystkim o uwagę, jaką poświęca się znakowaniu produktów nieekologicznych w sposób mogący wprowadzać w błąd. Przykładem może być regulacja hiszpańska, która dopuszczała przy oznaczaniu nieekologicznych produktów stosowanie oznaczenia „bio”, co zakwestionował ETS, zakazując używania jakichkolwiek oznaczeń odwołujących się do terminu „ekologiczny”. Spowodowało to zmianę rozporządzenia w zakresie tego specyficznego zagadnienia znakowania produktów¹¹.

Mimo zastrzeżenia wyłączności oznaczeń „ekologiczny” i „bio” dla produktów wytworzonych zgodnie z regulacją wspólnotową, regulacja ta nie ustanowiła obowiązku stosowania wspólnotowego logo rolnictwa ekologicznego wprowadzonego przepisami rozporządzenia nr 331/2000, mimo że mogłoby się to przyczynić do ujednoczenia charakterystyki metody produkcji ekologicznej poprzez znak jakości, jakim jest logo.

Rozporządzenie nr 834/2007 przewiduje, że oznaczenie „Rolnictwo UE/non UE” może zostać zastąpione lub uzupełnione nazwą kraju, jeśli wszystkie surowce, z których wytworzono produkt, zostały wyprodukowane w tym kraju (art. 24 ust. 1 lit. c). W tym sensie regulacja wspólnotowa dotycząca produktów rolnictwa ekologicznego jest zróżnicowana w porównaniu ze wspólnotową regulacją z zakresu ochrony jakości, gdyż dla produktów z chronioną nazwą geograficznego pochodzenia, chronionym oznaczeniem geograficznym oraz gwarantowanych specjalności

¹¹ Regulacja akronimów odwołujących się do produkcji ekologicznej wprowadzona rozporządzeniem nr 392/04 wywodzi się ze sporu pomiędzy Komisją i Hiszpanią; wyrok ETS z 14 lipca 2005 r., C-135/03, *Komisja v. Hiszpania*; wyrok ETS z 14 lipca 2005 r., C-107/04, *Comité Andaluz de Agricultura Ecológica v Administración del Estado*.

ustanowiony został obowiązek używania wspólnotowego logo rozporządzeniami nr 509 i 510 z 2006 r.¹² Natomiast w odniesieniu do produktów rolnictwa ekologicznego, obok nieobowiązkowości wspólnotowego logo rolnictwa ekologicznego, wprowadza się możliwość stosowania krajowych oznaczeń (art. 25). W ten sposób nie tylko urzędowo potwierdza się zgodność z prawem oznaczeń zgodności stosowanych przez krajowe jednostki kontrolne, ale poniekąd uprzywilejowuje się te oznaczenia w stosunku do harmonizacji oznaczeń na poziomie wspólnotowym. Obecność krajowych logo jednostek kontrolnych lub prywatnych w oznaczeniach lub reklamie produktów rolnictwa ekologicznego jest dopuszczalna, pod warunkiem, że takie oznaczenia są przedmiotowe i prawdziwe. Mogą one posłużyć identyfikacji odstępstw w krajach członkowskich możliwych w oparciu o oznaczenia jednostek kontrolujących (logo).

Zgodnie z art. 34 rozporządzenia nr 834/2007, państwa członkowskie mogą wprowadzić normy bardziej rygorystyczne w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej i mogą sygnalizować je konsumentom przez krajowe logo jednostek kontrolujących. Takie rozwiązanie może również posłużyć informowaniu konsumentów o braku zawartości GMO w produktach rolnictwa ekologicznego, zwłaszcza że rozporządzenie ustanowiło zakaz stosowania GMO w produkcji ekologicznej, jednakże w zakresie znakowania ich zawartością śladowych ilości GMO zrównało je z produktami rolnictwa konwencjonalnego. Dlatego, mając to na uwadze, można powiedzieć, że krajowe logo jednostek kontrolnych mogłyby pełnić funkcję dywersyfikacji standardu produkcji¹³.

Analiza rozporządzenia nr 834/2007 pozwala stwierdzić, że ustawodawca wycofuje się z harmonizacji technicznej sektora produkcji ekologicznej, do której zmierzał w rozporządzeniu nr 2092/91. Elementem wciąż istotnym jest utrzymana w rozporządzeniu nr 834/2007 zasada swobody przepływu produktów certyfikowanych zgodnie z rozporządzeniem. Obciążenia związane ze swobodnym przepływem produktów kompensuje państwom, które wprowadzą zróżnicowane zasady produkcji, potencjalny powrót do dywersyfikacji produkcji ekologicznej. Kierunek ten nawiązuje

¹² Zob. pkt 5 preambuły do rozporządzenia nr 510/2006: „Wskazane jest wprowadzenie obowiązku używania wspólnotowych oznaczeń właściwych tym produktom w celu przybliżenia ich konsumentom oraz ułatwienia kontroli”.

¹³ Bliżej zob. I. Canfora, *Il mercato delle produzioni biologiche nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione Europea*, w: *Agricoltura Istituzioni e Mercati 2005*, s. 11. Autorka odnosi się do krajowych oznaczeń produktów rolnictwa ekologicznego w świetle art. 12 rozporządzenia nr 2092/91.

do „nacjonalizmu żywnościowego”¹⁴, który pozwala identyfikować konsumentom oznaczenie krajowych jednostek kontrolnych jako zachęty do wyboru krajowych produktów, jednak przepisy rozporządzenia nr 834/2007 dopuszczają stosowanie zróżnicowanych oznaczeń jednostek kontrolujących, ale wyłącznie takich, które nie wprowadzają w błąd. To z kolei równoważy ryzyko, że państwa członkowskie, korzystając z zasady elastyczności, zróżnicują zasady produkcji ekologicznej, obniżając ich poziom.

Rozporządzenie nr 834/2007 istotnie zmienia podejście do produkcji ekologicznej, eksponując jej dywersyfikację w krajach członkowskich.

ORGANIC AGRICULTURAL PRODUCTION IN COMMUNITY LAW

S u m m a r y

Regulation (EC) No 834/2007 concerning organic production and labelling introduces some important changes into European rules on organic farming. The paper deals with general objectives and principles that regulate the agricultural production and focuses on the environmental principle. There are two reasons for that. One, because it constitutes the natural prosecution of European rules concerning the promotion of environmental measures that find an important application in the case of agricultural producers applying for aid for organic farming. Moreover, environmental protection follows the consumers' demand for organic products.

Furthermore, it is discussed how new rules introduce a differentiation between national organic productions through flexibility principle. It gives the Member States the possibility to ask the Commission for specific derogations under Article 22 and by the provision allowing the Member States to use national labels for labelling and advertising of organic products.

Under the above circumstances, innovative rules of Regulation 834/2007 provide new perspectives for the sphere of agricultural production regulation. This is because of the modifications to the original scheme of the European rules in this field which have become more characterised by national identification.

L'AGRICOLTURA BIOLOGICA NEL DIRITTO COMUNITARIO

R i a s s u n t o

Il regolamento nr 834/2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici introduce alcuni rilevanti cambiamenti nelle norme europee in materia di agricoltura biologica. Infatti, gli articoli introduttivi del regolamento trattano degli obiettivi

¹⁴ Commission Européenne, Direction Générale Santé et Protection des Consommateurs, *Les attitudes des consommateurs à l'égard de l'étiquetage*, Avril 2005.

generali e dei principi regolanti la produzione agricola, focalizzandosi sul principio ambientale e ciò per due motivi.

L'articolo si concentra sul principio ambientale in quanto esso costituisce un naturale evolversi delle norme europee riguardanti la promozione delle misure agro-ambientali che trovano un'applicazione importante nel caso dei produttori agricoli che richiedono l'aiuto per la produzione biologica. Inoltre, la tutela dell'ambiente caratterizza la richiesta di prodotti biologici da parte dei consumatori.

Inoltre, si discute su come le nuove regole possano influire sulle diversità tra le produzioni biologiche nazionali, essendo possibile invocare il principio di flessibilità che offre agli Stati Membri la possibilità di chiedere alla Commissione le specifiche deroghe di cui all'art. 22, ed essendo possibile l'utilizzo di etichette nazionali per la pubblicità dei prodotti biologici.

Considerando quanto appena detto, le nuove regole del Regolamento 834/2007 danno una diversa prospettiva alla normativa in materia e ciò attraverso la modifica dello schema originale delle regole europee in questo ambito, modifica che consente una maggiore caratterizzazione nazionale.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Prawna ochrona terminów używanych do oznaczania produktów rolnictwa ekologicznego

1. Według rozporządzenia (WE) nr 834/2007¹ informacje o produktach rolnictwa ekologicznego mogą być wyrażone słownie (np. „rolnictwo ekologiczne WE”) lub znakiem słowno-graficznym, jakim jest logo rolnictwa ekologicznego. Mogą one pojawiać się na etykiecie produktu, w reklamie, bądź dokumentacji handlowej. Warunkiem ich wykorzystania jest jednak zawsze stwierdzenie zgodności produkcji z wymogami prawnymi w tym zakresie, w przeciwnym razie bowiem dochodzi do naruszeń zasad informowania o produktach rolnictwa ekologicznego. Ochroną prawną objęte są wyłącznie informacje² zawarte w tych ozna-

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz. L 189 z 20 lipca 2007 r., s. 1 (dalej: rozporządzenie nr 834/2007); rozporządzenie Komisji (WE) nr 889/2008 z 5 września 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia nr Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli, Dz. Urz. L 250 z 18 września w 2008 r., s. 1 (dalej: rozporządzenie nr 889/2008).

² Według art. 2 ust. 2 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, COM (2008) 40 wersja ostateczna, 2008/0028 (COD), Bruksela, 30 stycznia 2008 r.: „Informacje o żywności oznaczają informacje dotyczące żywności i udostępniane konsumentowi finalnemu za pośrednictwem etykiety, innych materiałów towarzyszących lub innych środków, w tym nowoczesnych narzędzi technologicznych lub przekazu ustnego; nie obejmują one informacji handlowej zdefiniowanej w dyrektywie 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego”.

zeniach i terminach, odnoszące się do produkcji ekologicznej zgodnej z regulacją prawną³.

Rozporządzenie nr 834/2007 nakazuje zapewnienie ochrony terminów odnoszących się do metody ekologicznej produkcji w obrębie Wspólnoty, niezależnie od języka, w jakim zostały one wyrażone, jak również określa sankcje z tytułu naruszeń i nieprawidłowości w znakowaniu, reklamie i treści dokumentów handlowych⁴. Ochrona prawna realizowana jest nie tylko przez rozporządzenie nr 834/2007, lecz również przez wiele innych aktów prawnych. W tym zakresie wskazać można w szczególności ustawę z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁵ czy ustawę z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym⁶.

Należy jednak zauważyć, że rozporządzenie nr 834/2007 określa zasady odpowiedzialności karno-administracyjnej za naruszenia w ramach urzędowej kontroli żywności, natomiast przepisy ustaw o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym dotyczą odpowiedzialności cywilnej i karnej z tytułu określonych czynów (nieuczciwej konkurencji oraz nieuczciwych praktyk rynkowych). Reżimy odpowiedzialności na podstawie wymienionych aktów prawnych mają charakter niezależny.

Prawna problematyka ochrony określeń oznaczających produkty ekologiczne nie była dotychczas przedmiotem zainteresowania w literaturze prawa rolnego. Opracowania naukowe skupiają uwagę na zagadnieniach dotyczących oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych⁷ czy znakowania produktów genetycznie zmodyfikowanych⁸. Taki stan badań uzasadnia podjęcie rozważań na temat wyżej określonej problematyki. Za jego opracowaniem przemawiają również względy ochrony konsumentów i uczciwej konkurencji oraz względy gospodarcze.

Biorąc pod uwagę pierwsze, wskazać należy, że celem rozporządzenia nr 834/2007 jest utrzymanie zaufania konsumentów do jakości produktów

³ Art. 2 lit a rozporządzenia nr 834/2007.

⁴ Pkt 23 preambuły do rozporządzenia nr 834/2007.

⁵ Tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 153, poz. 1503 ze zm.

⁶ Dz. U. 2007, Nr 171, poz. 1206.

⁷ Zob. R. Taras, *Regulacje prawne dotyczące oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i artykułów rolno-spożywczych*, w: *Studia z prawa żywnościowego*, red. M. Korzycka-Iwanow, Warszawa 2007, s. 107 i n.

⁸ I. Wrześniewska-Wal, *Znakowanie żywności genetycznie zmodyfikowanej (GMO)*, w: *Studia z prawa...*, s. 149 i n.

rolnictwa ekologicznego oraz zapewnienie uczciwej konkurencji i właściwego funkcjonowania rynku produktów rolnictwa ekologicznego⁹. W świetle tych przepisów istotne jest, by informacja o produktach rolnictwa ekologicznego nie wprowadzała konsumentów w błąd, innymi słowy – by była rzetelna. Tymczasem wyniki kontroli funkcjonowania rolnictwa ekologicznego w Polsce przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach 2003-2005 dostarczają przykładów naruszeń zasad znakowania produktów rolnictwa ekologicznego. Spośród 624 partii zbadanych produktów, których etykieta odwoływała się do ekologicznego pochodzenia, zakwestionowano 55%, w tym 42% było oznakowanych nieprawidłowo, 11, 2% opakowań posiadało oznaczenie wprowadzające w błąd, a 1,3% miało wady jakościowe¹⁰.

Wśród względów gospodarczych uzasadniających podjęcie niniejszych rozważań wskazać należy dynamiczny rozwój rynku produktów rolnictwa ekologicznego na świecie, w tym w Unii Europejskiej¹¹. Polski rynek produktów rolnictwa ekologicznego został oszacowany w 2007 r. na 50 mln euro. Przewiduje się, że w ciągu następnych 10 lat może on wzrosnąć dziesięciokrotnie. Żywność ekologiczną kupuje jednak tylko 7% polskich konsumentów, z tego prawie połowa kupuje produkty „ekopodobne” (tzw. zdrową żywność). Wynika to z nieświadomości konsumentów m.in. w zakresie zasad informacji o produktach rolnictwa ekologicznego¹².

Celem niniejszych rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujące ustawodawstwo zapewnia wystarczającą ochronę terminów używanych do oznaczania produktów rolnictwa ekologicznego. Realizacji tego celu podporządkowana została struktura artykułu. Punktem wyjścia jest określenie warunków podawania informacji o produktach rolnictwa ekologicznego, a dalszy tok rozważań dotyczy natury prawnej oznaczeń produktów rolnictwa ekologicznego i konsekwencji prawnych naruszeń wspomnianych warunków, w szczególności w świetle ustaw

⁹ Pkt 3 preambuły do rozporządzenia nr 834/2007.

¹⁰ Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli funkcjonowania rolnictwa ekologicznego w Polsce, Warszawa, 24 marca 2006 r.

¹¹ W. Łuczka-Bakuła, *Rynek żywności ekologicznej*, Warszawa 2007, s. 76.

¹² E. Fijałkowska, *Moda na zielone*, „Marketing & More”, z 1 listopada 2007 r., <http://www.rolnictwoekologiczne.org.pl>. Wskazuje się, że 15% badanych konsumentów nie potrafi odróżnić produktów rolnictwa ekologicznego od innych produktów żywnościowych; por. S. Żakowska-Biemans, *Ekologiczna żywność w oczach Polaków*, „Harvard Business Review Polska” 2008, grudzień, s. 24 i n. Autorka wskazuje, że przeszkodą w zwiększaniu popytu jest w szczególności mało zróżnicowany asortyment produktów rolnych pierwotnych i przetworzonych.

o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym oraz o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

2. Zasady podawania informacji o produktach rolnictwa ekologicznego uregulowane w rozporządzeniu nr 834/2007 dotyczą ich znakowania, reklamy i treści zawartych w dokumentach handlowych. Informacje o tych produktach – jak już wspomniano – mogą przybierać postać słowną lub graficzną. Podstawową informacją o produkcie rolnictwa ekologicznego wyrażoną słownie jest odwołanie do ekologicznej metody produkcji. W świetle rozporządzenia nr 834/2007, terminem odnoszącym się do ekologicznej metody produkcji przy znakowaniu, w materiałach reklamowych lub dokumentach handlowych, jest jakakolwiek sugestia, że taki produkt, jego składniki lub materiały paszowe zostały uzyskane zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem. Chodzi tu zwłaszcza o terminologię stosowaną w językach państw członkowskich Unii Europejskiej¹³ – „ekologiczny”, wyrazy pochodne, synonimy lub skróty (np. „bio”, „eko”)¹⁴.

Warunkiem stosowania terminów odnoszących się do ekologicznej metody produkcji w odniesieniu do znakowania i reklamy nieprzetworzonych produktów rolnych jest to, by były one wytworzone ze składników otrzymanych metodą ekologiczną, zgodnie z rozporządzeniem nr 834/2007. W przypadku produktów przetworzonych terminy odnoszące się do metody ekologicznej można stosować w opisie handlowym lub w wykazie składników. Odwołanie się do metody ekologicznej w opisie handlowym możliwe jest wyłącznie wtedy, gdy produkty zostały wytworzone zgodnie z ogólnymi zasadami przetwarzania produktów i co najmniej 95% masy ich składników stanowią składniki ekologiczne¹⁵.

W wykazie składników produktów przetworzonych można stosować terminy odwołujące się do ekologicznej metody produkcji w dwóch sytuacjach. Po pierwsze – informacja o metodzie ekologicznej produkcji odnosi się wyłącznie do wykazu składników tej żywności pod warunkiem,

¹³ Załącznik do rozporządzenia nr 834/2007.

¹⁴ Por. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-107/04 z 14 lipca 2005 r., w którym Trybunał zinterpretował art. 2 rozporządzenia nr 2092/91 w brzmieniu nadanym mu przez rozporządzenie Rady (WE) nr 392/2004 z 24 lutego 2004 r., uznając, że regulacja ta zakazuje stosowania na etykiecie, w materiałach reklamowych lub dokumentach handlowych oznaczenia „biologico” lub przedrostka „bio” produktów nie pochodzących z produkcji ekologicznej.

¹⁵ Art. 23 ust. 4 lit. a rozporządzenia nr 834/2007.

że spełnia ona wymagania art. 19 rozporządzenia nr 834/2007; po drugie – możliwe jest odwołanie do ekologicznej metody produkcji w wykazie składników żywności przetworzonej i w tym samym polu widzenia co opis handlowy, jednakże pod warunkiem, że głównym składnikiem są produkty myślistwa lub rybactwa, zawiera ona inne – tylko ekologiczne – składniki pochodzenia rolniczego i spełnia wymagania określone w art. 19 rozporządzenia nr 834/2007¹⁶.

W sytuacjach opisanych powyżej odniesienia do ekologicznej metody produkcji mogą występować wyłącznie w powiązaniu ze składnikami ekologicznymi, gdy w wykazie składników podany jest ich łączny udział procentowy w stosunku do całkowitej ilości składników. Terminy odwołujące się do metody ekologicznej produkcji, dane procentowe i inne informacje słowne znajdujące się w wykazie składników powinny mieć ten sam kolor, rozmiar i rodzaj czcionki.

Informacja o produkcji rolnictwa ekologicznego może być wyrażona w znaku słowno-graficznym, jakim jest wspólnotowe logo rolnictwa ekologicznego¹⁷. Elementem graficznym logo jest jego struktura, kolorystyka, a elementem słownym jest informacja „rolnictwo ekologiczne”. Według rozporządzenia nr 834/2007, stosowanie wspólnotowego logo rolnictwa ekologicznego będzie obowiązkowe na opakowaniach żywności od 1 lipca 2010 r.¹⁸ W każdym przypadku, gdy na opakowaniu produktu występuje odwołanie do ekologicznej metody produkcji za pośrednictwem wspólnotowego logo rolnictwa ekologicznego, obowiązkowe jest podanie miejsca, w którym wyprodukowano nieprzetworzone produkty rolne, z których wytworzono produkt końcowy. W takich przypadkach rozporządzenie nr 834/2007 określa wyrażenia, które powinny się znaleźć na opakowaniu produktu: „rolnictwo UE” (gdy surowiec rolniczy wyprodukowano w UE), „rolnictwo spoza UE” (gdy surowiec rolniczy wyprodukowano w krajach trzecich), „rolnictwo UE/spoza UE” (gdy część surowców wyprodukowano we Wspólnocie, a część w kraju trzecim)¹⁹. Według wspomnianych przepisów możliwe jest podanie na opakowaniu jedynie nazwy kraju w celu uzupełnienia bądź zastąpienia wymienionych oznaczeń, gdy wszystkie

¹⁶ W zakresie określonym w art. 23 ust. 4 lit. c rozporządzenia nr 834/2007.

¹⁷ Art. 25 rozporządzenia nr 834/2007.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 967/2008 z 29 września 2008 r. zmieniające rozporządzenie WE nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, Dz. Urz. UE L 264, z 3 października 2008 r., s. 1.

¹⁹ Art. 24 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 834/2007.

surowce, z których wytworzono produkt, zostały wyprodukowane w tym kraju. Stosowanie wspólnotowego logo rolnictwa ekologicznego oraz oznaczeń jest fakultatywne dla produktów importowanych z państw trzecich. Jeżeli jednak produkt opatrzony jest wspólnotowym logo, to obowiązkowe jest wskazanie miejsca pochodzenia produktu.

W świetle rozporządzenia nr 834/2007 można wyróżnić oznaczenia obowiązkowe i fakultatywne produktów rolnictwa ekologicznego. Wśród obowiązkowych oznaczeń tych produktów rozporządzenie wymienia dane dotyczące organu kontrolującego lub wydającego certyfikat podmiotowi gospodarczemu, który ostatnio wykonał dany produkt lub przeprowadził działanie przygotowawcze, jak również wspólnotowe logo rolnictwa ekologicznego w zakresie produktów paczkowanych oraz w przypadkach określonych powyżej.

Obowiązki informacyjne przy znakowaniu, reklamie i w dokumentacji handlowej produktów rolnictwa ekologicznego dotyczą również zagadnień zawartości organizmów genetycznie modyfikowanych²⁰ w tych produktach. Według rozporządzenia nr 834/2007, odwołanie do ekologicznej metody produkcji produktów rolnictwa ekologicznego jest zakazane, gdy produkt podlega znakowaniu GMO, to znaczy: zawiera GMO, składa się z GMO lub został wyprodukowany z GMO zgodnie z właściwymi przepisami. Jest to uzasadnione zakazem stosowania GMO w produkcji ekologicznej. Należy jednak wskazać, że śladowe ilości GMO w produkcie (do poziomu zawartości 0,9%) nie podlegają obowiązkowi oznakowania i takie reguły znajdują zastosowanie również w odniesieniu do produktów rolnictwa ekologicznego²¹.

Rozporządzenie nr 834/2007 zakazuje odwoływania się w formie słownej i graficznej – w znakowaniu, reklamie i dokumentach handlowych produktów, które nie spełniają wymagań nim określonych – do terminów słownych i terminów graficznych dotyczących metody ekologicznej produkcji. Ponadto zakazane jest stosowanie w znakach towarowych, praktykach znakowania i reklamy produktów terminów sugerujących zgodność produktu z przepisami dotyczącymi ekologicznej metody produkcji, które mogą wprowadzać w błąd konsumentów lub użytkowników²². Każde nieuprawnione odwołanie do ekologicznej metody produkcji w formie

²⁰ Dalej: GMO.

²¹ Zob. bliżej K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty koegzystencji upraw konwencjonalnych, ekologicznych oraz genetycznie modyfikowanych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 93 i n.

²² Art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 834/2007.

słownej lub graficznej na etykiecie produktu, który nie spełnia wymagań rozporządzeń nr 834/2007 i nr 889/2008, stanowi „naruszenie” wspomnianego zakazu.

3. Aby określić naturę prawną logo rolnictwa ekologicznego, zasadne wydaje się porównanie go z występującymi w obowiązującym ustawodawstwie znakami słowno-graficznymi i wskazanie ewentualnych podobieństw lub różnic. Warto tu zwrócić uwagę, że zwrot „rolnictwo ekologiczne” w logo rolnictwa ekologicznego, który może być stosowany odpowiednio we wszystkich językach krajów członkowskich Wspólnoty, odnosi się do rolnictwa i do jego ekologicznego charakteru. Niemniej jednak przepisy rozporządzenia nr 834/2007 dopuszczają jego stosowanie także w oznaczeniach przetworzonych produktów rolnictwa ekologicznego, jeśli wszystkie lub niemal wszystkie składniki pochodzenia rolniczego są ekologiczne. W tym miejscu może pojawić się wątpliwość, czy takie rozwiązanie prawne odpowiada zasadzie rzetelności informacji, jakiej podlega znakowanie produktów rolnictwa ekologicznego.

Przyrównując logo rolnictwa ekologicznego do znaku towarowego w rozumieniu ustawy z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej²³, można powiedzieć, że logo rolnictwa ekologicznego nie ma znamion znaku towarowego, a w szczególności nie można przypisać mu funkcji dystynktywnej pozwalającej odróżnić w obrocie towar jednego przedsiębiorstwa od towaru tego samego rodzaju wyprodukowanego przez inne przedsiębiorstwo²⁴. Brak mu zatem charakteru indywidualizującego przedsiębiorstwo. Nie udziela się praw ochronnych na oznaczenia, które nie mogą być znakiem towarowym lub które nie mają dostatecznych znamion odróżniających. W konsekwencji dyskusja na temat ewentualnego udzielenia prawa ochronnego na taki znak na podstawie przepisów prawa własności przemysłowej jest bezprzedmiotowa. Zanim udzieli się prawa ochronnego, należy wprawdzie zbadać, czy dane oznaczenie może być w ogóle znakiem towarowym w świetle obowiązujących przepisów²⁵, przy czym nie chodzi tu o oznaczenia nazw pochodzenia czy oznaczenia geograficzne²⁶,

²³ Art. 120 ustawy z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 119, poz. 1117 ze zm.

²⁴ Por. A. Szewc, G. Czyż, *Zarys prawa. Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2003, s. 94 i n.

²⁵ Por. wyrok z 31 października 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, VI SA/Wa 1420/06, Lex nr 264575.

²⁶ Zob. art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 510/2006.

które można stosować wyłącznie wtedy, gdy produkt został wytworzony w określonym miejscu, z którym związane są jego cechy. Cechy produktu rolnictwa ekologicznego są wynikiem zastosowania szczególnej metody produkcji (ekologicznej), a nie prowadzenia produkcji w określonym miejscu²⁷. Według ustawy – Prawo własności przemysłowej, dostatecznych znamion odróżniających nie posiadają również oznaczenia, które składają się wyłącznie z elementów, które w obrocie mogą służyć do wskazania rodzaju towaru, jakości i sposobu wytwarzania²⁸. Wszystko to nie oznacza, że logo rolnictwa ekologicznego nie wpisuje się w wartość składników przedsiębiorstwa, wręcz przeciwnie – można uznać, że tworzy swoistą „wartość dodaną” danego przedsiębiorstwa.

Logo rolnictwa ekologicznego zdaje się wykazywać największe podobieństwo do wspólnego towarowego znaku gwarancyjnego znanego prawu własności przemysłowej. Przypomnieć można, że za taki znak uważa się – w świetle wspomnianych przepisów – znak, którym wolno posługiwać się przedsiębiorcom stosującym się do zasad ustalonych w regulaminie znaku przyjętym przez uprawnioną organizację (posiadającą osobowość prawną) i podlegającym w tym zakresie jej kontroli, przy czym sama organizacja nie używa znaku²⁹. Istotne jest także, że „uprawniona organizacja” nie może bez ważnych powodów odmówić prawa używania znaku przedsiębiorcom, którzy spełniają kryteria określone w regulaminie znaku³⁰. Także logo rolnictwa ekologicznego „przynależy” do Wspólnoty, „udostępniane” zaś jest wszystkim podmiotom gospodarczym produkującym produkty rolnictwa ekologicznego zgodnie z wymaganiami prawnymi; nie można również odmówić prawa do korzystania z logo rolnictwa ekologicznego podmiotom uprawnionym.

Ciekawe porównanie znaku towarowego „Ekoland” ze wspólnym znakiem gwarancyjnym poczynił w jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny. Znak ten stanowił nazwę Stowarzyszenia i dotyczył ekologicznej jakości produktów rolnych przed wejściem w życie przepisów dotyczących stosowania wspólnotowego logo rolnictwa ekologiczne-

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 12 maja 2004 r., II S.A. 1164/02, niepublikowany, którego fragmenty opublikowane zostały w: *Własność przemysłowa. Orzecznictwo sądów administracyjnych*, red. A. Kisielewicz, Warszawa 2007, s. 234 i n.

²⁸ Art. 129 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo własności przemysłowej.

²⁹ Art. 137 ust. 1 tejże ustawy.

³⁰ Art. 137 ust. 2 ustawy – Prawo własności przemysłowej.

go³¹. NSA wyraził m.in. pogląd w zakresie kwalifikacji prawnej znaku „Ekoland”. Stowarzyszenie starało się o unieważnienie prawa z rejestracji znaku towarowego słowno-graficznego udzielonego na rzecz innego podmiotu, zarzucając mu brak odróżniającego charakteru oznaczenia od znaku stosowanego przez Stowarzyszenie dla oznaczania ekologicznych produktów rolnych. Kluczowy argument Stowarzyszenia, którego Urząd Patentowy nie podzielił, oparty był na twierdzeniu o powszechnej znajomości znaku „Ekoland” jako akcentującego ekologiczne właściwości produktów. Urząd stwierdził, że skoro znaku „Ekoland” nie można przypisać konkretnemu producentowi, to nie można uznać jego powszechności, a ponadto wskazał, że w obrocie gospodarczym występuje wiele oznaczeń odwołujących się do środowiska naturalnego, zdrowej żywności, ekologii lub czystości biologicznej produktu. Stanowisko to obrazuje stan, jaki istniał w polskiej rzeczywistości gospodarczej w zakresie oznaczeń produktów w latach dziewięćdziesiątych XX w. W świetle obowiązujących przepisów, oznaczenia odwołujące się do ekologicznej metody produkcji, w przypadku gdy produkt nie spełnia wymagań prawnych, były bezprawne.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego wspomniane Stowarzyszenie wywodziło, że producenci żywności, którzy uzyskali prawo oznaczania swoich produktów znakiem towarowym „Ekoland”, są kontrolowani w zakresie jakości ekologicznej produkowanej żywności. Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił jednak stanowiska Urzędu Patentowego, wskazując, że Urząd nie dostrzegł w znaku Stowarzyszenia charakteru odpowiadającego kryterium wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego, który w swym założeniu stosowany jest dla oznaczania towarów innych przedsiębiorców, stosujących się do regulaminu znaku przyjętego przez uprawnioną organizację i podlegających w tym zakresie jej kontroli. Fakt nieoznaczania znakiem „Ekoland” własnych towarów (lecz używanie go przez inne podmioty przynależne do organizacji) nie mógł, zdaniem Sądu, być podstawą odmowy uznania powszechności takiego znaku, po-

³¹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 czerwca 2003 r., II S.A. 309/02, Lex Polonica. Spór, jaki toczył się przed polskim Urzędem Patentowym pomiędzy Stowarzyszeniem Producentów Żywności Metodami Ekologicznymi „Ekoland” a „Ekoland” spółką z o.o., dotyczył kwestii, czy dla uznania znaku towarowego (usługowego) za powszechnie znany w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych (Dz. U. 1985, Nr 5, poz. 17 ze zm.; ustawa została uchylona 22 sierpnia 2001 r. przez ustawę – Prawo własności przemysłowej) wystarczającą była znajomość znaku przez odpowiednio znaczący krąg odbiorców towarów oznaczonych takim znakiem.

dobnie jak nie mogła stanowić ku temu podstawy niemożliwość przypisania tego znaku konkretnemu producentowi. O powszechnej znajomości danego znaku – zdaniem Sądu – świadczyć mogła intensywność jego używania w obrocie oraz reklama w środkach masowego przekazu. Znak wywoływał u osób mających z nim styczność wyobrażenie o jakości towaru – w tym wypadku produktu rolnictwa ekologicznego – stąd pełnił on nie tylko „funkcję odróżniającą”, lecz również „jakościową”.

Stwierdzić należy, że brakuje argumentów za utożsamianiem natury wspólnotowego logo rolnictwa ekologicznego z naturą wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego (uregulowanego prawem własności przemysłowej) nie tylko ze względu na to, że trudno w nim dopatrzeć się w ogóle znaku towarowego, ale przede wszystkim ze względu na jego publiczno-prawny charakter. W świetle powyższych rozważań można jednak powiedzieć, że uprawnienie do posługiwania się wspólnotowym logo rolnictwa ekologicznego ma charakter *sui generis*. Prawo to dotyczy ochrony jakości produktów rolnictwa ekologicznego, którą można określić zarówno w sposób pozytywny, jak i negatywny. W sensie pozytywnym jest to prawo do publicznej „manifestacji” w postaci słowno-graficznej (logo) szczególnych właściwości produktów rolnictwa ekologicznego w obrocie gospodarczym, natomiast w sensie negatywnym oznacza wyłączenie stosowania tego znaku usankcjonowaną przepisami prawa wspólnotowego, przy czym owa wyłączenie służy określonej kategorii podmiotów, które spełniły wszystkie warunki prawne uzasadniające stosowanie logo. Ochrona prawna wspólnotowego logo rolnictwa ekologicznego nie jest zatem uzależniona od jego urzędowej rejestracji, lecz „płyynie” prosto z przepisów natury publicznoprawnej.

Ciekawe z punktu widzenia niniejszych rozważań jest również określenie źródła tego prawa. Rozporządzenie nr 834/2007 uzależnia możliwość korzystania z logo od pomyślnych wyników kontroli i certyfikacji gospodarstwa. Oznacza to, że prawo do posługiwania się logo rolnictwa ekologicznego służy – co prawda – *ex lege*, jednakże dopiero od momentu spełnienia wszystkich warunków prawnych. Potwierdzeniem tego jest decyzja jednostki certyfikującej o przyznaniu świadectwa zgodności (certyfikatu zgodności). Trzeba jednak sprecyzować, że uprawnienie do posługiwania się logo rolnictwa ekologicznego może posiadać nieograniczona liczba podmiotów gospodarczych, które uzyskały wspomnianą decyzję³². Z kolei utrata prawa do korzystania z logo rolnictwa ekologicz-

³² Por. A. Szewc, G. Czyż, op. cit., s. 131.

nego następuje w normatywnie określonych okolicznościach, tj. np. po upływie okresu ważności świadectwa zgodności, na jaki zostało ono wydane, lub w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o wydaniu świadectwa zgodności. Logo rolnictwa ekologicznego potwierdza zgodność jakości oznaczonego nim produktu z wymaganiami prawnymi i tym samym informuje o tej jakości. Należy zatem zarówno do „oznaczeń informujących”³³, jak i „gwarancyjnych”.

4. Naruszenie zakazu wprowadzania w błąd określonego w art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 834/2007 dotyczącego terminów podawanych w znakach towarowych, praktykach znakowania i reklamie produktów rolnictwa ekologicznego może być kwalifikowane według przepisów ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym jako „praktyka rynkowa wprowadzająca w błąd”³⁴. Ustawa wymienia w art. 5 ust. 2 przykłady takich praktyk: „rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji” i „rozpowszechnianie prawdziwych informacji w sposób mogący wprowadzać w błąd”.

Według wspomnianej ustawy, wprowadzenie w błąd może dotyczyć m.in. „istnienia produktu, jego rodzaju lub dostępności, cech produktu, a w szczególności jego pochodzenia geograficznego lub handlowego, ilości, jakości, sposobu wykonania, składników, daty produkcji, przydatności, możliwości i spodziewanych wyników zastosowania produktu, wyposażenia dodatkowego, testów i wyników badań lub kontroli przeprowadzanych na produkcie, zezwoleń, nagród lub wyróżnień uzyskanych przez produkt, ryzyka i korzyści związanych z produktem”. Niewątpliwie każdy z wymienionych przykładów może odnosić się do wprowadzenia w błąd w przypadkach, gdy informacja podawana na etykiecie produktu sugeruje, że został on wytworzony metodą ekologiczną, podczas gdy w rzeczywistości nie spełnia wymogów rozporządzeń nr 834/2007 i nr 889/2008. Szczególnym przypadkiem naruszenia zakazu wprowadzania w błąd określonego przepisami rozporządzenia nr 834/2007 może być podanie nieprawdziwej informacji o posiadaniu certyfikatu zgodności rolnictwa ekologicznego, co w świetle ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym stanowi „nieuczciwą praktykę wprowadzającą w błąd” i może być tak traktowane „w każdych okolicznościach”³⁵.

³³ Por. M. Kępiński, I. Wiszniewska, w: *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. J. Szwaia, Warszawa 2006, s. 377.

³⁴ Art. 5 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

³⁵ Art. 7 pkt 2 tejże ustawy.

Wydaje się, że przepisy ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym pozwalają zapewnić rzetelną informację o produktach rolnictwa ekologicznego. Umożliwiają one uznanie danego przypadku za nieuczciwą praktykę rynkową nawet wtedy, gdy zagrożenie wprowadzenia w błąd ma charakter potencjalny w stosunku do „przeciętnego konsumenta”, a nie tylko rzeczywisty. Przy czym wprowadzenie w błąd przez praktykę rynkową, będącą działaniem lub zaniechaniem, zawsze zmierza do wywołania u konsumenta mylnego wyobrażenia o rzeczywistości i wpływa na jego decyzję rynkową, której ten by nie podjął, gdyby owa praktyka nie zaistniała.

Właściwie do wprowadzenia w błąd może dojść w każdym przypadku, gdy następuje proces komunikacji oparty na przekazie informacji. Wskazuje się, że pojęcia „informacja” i „komunikacja” stosowane są zamiennie, oraz że termin „informacja” dotyczy porozumiewania się, a ściślej „każdego czynnika, dzięki któremu obiekt odbierający może polepszyć swoją znajomość otoczenia i sprawniej przeprowadzić celowe działanie”³⁶.

Aby naruszenie zasad podawania informacji o produktach rolnictwa ekologicznego mogło podlegać ocenie pod kątem naruszenia zakazu praktyk wprowadzających w błąd, pojęcie informacji o produktach rolnictwa ekologicznego i formy jej przekazu należy rozumieć szeroko. Wydaje się, że właściwą wskazówką w tym względzie może być wspomniana definicja informacji o żywności. Przyjęcie, że każda forma przekazu informacji o produktach rolnictwa ekologicznego zawierająca treści niezgodne z przepisami wspólnotowych rozporządzeń dotyczących produkcji ekologicznej może stanowić nieuczciwą praktykę rynkową, odpowiada celom tych regulacji.

5. Regulacją ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji objęte są nie tylko znaki towarowe (zarejestrowane lub nie), lecz także wszelkie inne oznaczenia charakteryzujące produkt. Aby dany przypadek można było analizować w kontekście tych przepisów, wystarczy, że fałszywe oznaczenie produktu będzie podobne do prawdziwego czy to pod względem kolorystyki, czy nazwy przedsiębiorstwa (np. oznaczenie zawierające wskazanie nazwy przedsiębiorstwa jednostki certyfikującej)³⁷.

³⁶ Bliżej zob. M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Oficyna, 2008, LEX.

³⁷ E. Nowińska, M. du Vall, *Komentarz do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Warszawa 2006, s. 109 i n.

Jeśli chodzi o rozporządzenia nr 834/2007 i nr 889/2008, wskazać należy, że stosowanie przewidzianych w nich sankcji może być następstwem naruszeń i nieprawidłowości, o których mowa w tych przepisach. Nieprawidłowości bądź naruszenia określone w rozporządzeniu nr 834/2007 mogą polegać na łamaniu zasad produkcji ekologicznej lub zasad znakowania tych produktów. W przypadkach naruszeń zasad produkcji ekologicznej produkt nie może zostać oznaczony informacją o ekologicznej metodzie produkcji ani słownie, ani graficznie. W przeciwnym razie dojdzie do naruszenia zakazu stosowania odwołań do ekologicznej metody produkcji w informacji o produktach niewytworzonych zgodnie z wymogami prawnymi.

Rozporządzenie nr 834/2007 odróżnia naruszenia „poważne” od „naruszeń o skutku długotrwałym”, przy czym nie definiuje tych pojęć, co w praktyce może powodować trudności interpretacyjne. Natomiast wyjaśnienie pojęć „poważne naruszenie” i „naruszenie o skutku długotrwałym” jest istotne w kontekście zasady proporcjonalności stosowanych „sankcji” do stopnia naruszenia³⁸. W zakresie nieprawidłowości dotyczących metody ekologicznej wspomniane rozporządzenie nakazuje organom kontrolnym bądź jednostkom certyfikującym zapewnienie, by na etykietach wszystkich partii towarów lub serii produkcyjnej, czy w ich reklamie, nie umieszczano żadnego odniesienia do ekologicznej metody produkcji. Natomiast w przypadku „poważnego naruszenia” lub „naruszenia o skutku długotrwałym” organ kontrolny lub jednostka certyfikująca ma obowiązek zakazania obrotu produktami rolnictwa ekologicznego z odwołaniem do ekologicznej metody produkcji w znakowaniu, reklamie i dokumentach handlowych produktów (wówczas konieczne jest uzgodnienie tej kwestii z „właściwym organem”)³⁹.

Wspomniane naruszenia zasad podawania informacji o produktach rolnictwa ekologicznego w znakowaniu, reklamie bądź w dokumentacji handlowej analizować można w kontekście ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Należy jednak zauważyć, że przepisy tej ustawy nie ustanawiają odrębnej kategorii czynu nieuczciwej konkurencji dotyczących oznaczeń produktów rolnictwa ekologicznego, analogicznie jak w odniesieniu do chronionych oznaczeń geograficznych i chronionych nazw pochodzenia⁴⁰. Dlatego kwalifikacji prawnej naruszeń lub nieprawidłowości

³⁸ Art. 30 rozporządzenia nr 834/2007.

³⁹ Art. 30 rozporządzenia nr 834/2007.

⁴⁰ Art. 8 i 9 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

w zakresie podawania informacji o produktach rolnictwa ekologicznego dokonywać należy w szczególności na podstawie art. 10, art. 16 i art. 3 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W świetle art. 10 ust. 1 wspomnianej ustawy, rozważać można, czy informacja zawarta w oznaczeniu produktów rolnictwa ekologicznego może wprowadzić nabywców w błąd co do pochodzenia produktu (w szczególności gdy na opakowaniu produktu występuje wspólnotowe logo rolnictwa ekologicznego lub oznaczono miejsce jego pochodzenia), a przede wszystkim, czy wprowadzenie w błąd dotyczy informacji o jakości czy sposobie wytworzenia produktu (tudzież o metodzie ekologicznej). Regulacji art. 10 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji podlegać będzie natomiast wprowadzenie do obrotu produktów z oznaczeniem wprowadzającym w błąd.

Okoliczności określone w dyspozycji przepisu art. 10 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji nie stanowią wyłącznego katalogu naruszeń, do jakich można ewentualnie przyporządkować naruszenia i nieprawidłowości dotyczące podawania informacji o produktach rolnictwa ekologicznego. Przypadki te nie obejmują bowiem reklamy produktów rolnictwa ekologicznego. Przepisom tej ustawy (art. 16) podlegać jednak będą wszelkie przekazy informacji o produkcie rolnictwa ekologicznego będące reklamą, w szczególności te, które są sprzeczne z przepisami prawa lub dobrymi obyczajami, uchybiają godności człowieka bądź wprowadzają „klienta” w błąd, mogąc przez to wpływać na jego decyzję o nabyciu produktu. Oceniając, czy przekaz reklamowy stanowi naruszenie lub nieprawidłowość może być kwalifikowane jako czyn nieuczciwej konkurencji polegający na wprowadzeniu w błąd, należy brać pod uwagę wszystkie jej elementy, zwłaszcza dotyczące ilości, jakości, składników, sposobu wykonania itp.⁴¹ Reklama produktów rolnictwa ekologicznego może mieć także postać „reklamy porównawczej” i podlegać ocenie z punktu zgodności z dobrymi obyczajami⁴².

Wydaje się, że w pozostałych (innych niż wyżej określone) przypadkach naruszeń i nieprawidłowości w zakresie podawania informacji o produktach rolnictwa ekologicznego należy się odwołać do treści art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jako że te jednostki redakcyjne dotyczą zagadnień nieuregulowanych w pozostałych przepisach tej ustawy. Nie jest jednak jasne, jaka relacja zachodzi pomiędzy przepisem art. 3 ust. 1 ustawy, opisowo wyjaśniającym znaczenie czynu

⁴¹ Art. 16 ust. 1 i 2 tejże ustawy.

⁴² Art. 16 ust. 3 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

nieuczciwej konkurencji, a przepisami zawartymi w rozdziale 2 tej ustawy dotyczącymi konkretnych czynów nieuczciwej konkurencji. Ustalenia wymaga w szczególności kwestia, czy zakwalifikowanie nieprawidłowości (naruszeń) dotyczących podawania informacji o produktach rolnictwa ekologicznego do okoliczności mieszczących się w przepisach rozdziału 2 ustawy wyklucza możliwość odwoływania się do regulacji art. 3 ust. 1 tej ustawy, i odwrotnie, albo czy dla kwalifikacji danego stanu faktycznego jako czynu nieuczciwej konkurencji niezbędne jest spełnienie przesłanek zarówno z pierwszej, jak i z drugiej wspomnianej regulacji ustawy. Zagadnienia tego nie rozstrzyga orzecznictwo sądowe, gdyż prezentuje ono w tym zakresie zróżnicowane poglądy.

Według stanowiska Sądu Najwyższego, „w każdym przypadku, także w razie stosowania przepisów rozdziału 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, niezbędne jest wykazanie ogólnych przesłanek odpowiedzialności za czyn nieuczciwej konkurencji, które są określone w art. 3 ust. 1 ustawy”. W ocenie Sądu Najwyższego, brakuje podstaw do uznania, że pomiędzy przepisami rozdziału 2 i art. 3 ust. 1 przedmiotowej ustawy zachodzi relacja *leges speciales – lex generalis*. Sąd Najwyższy odmówił też zasadności twierdzeniu, że dopiero w przypadku braku możliwości zakwalifikowania zachowania sprawcy jako nazwanego czynu nieuczciwej konkurencji istnieje możliwość oceny tego zachowania przez pryzmat klauzuli generalnej z art. 3 ust. 1 ustawy⁴³.

Według przeciwnego poglądu, czyny polegające na „działaniu sprzecznym z prawem lub dobrymi obyczajami zagrażających bądź naruszających interes innego przedsiębiorcy lub klienta” (art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji) stanowią *lex specialis* względem czynów określonych w rozdziałach 2 i 4 oraz w art. 3 ust. 2 ustawy oraz czynów określonych w innych ustawach. W tym kontekście ocena czynów niemieszczących się w żadnej z kategorii czynów określonych w rozdziale 2 ustawy „może i powinna być prowadzona na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy”⁴⁴.

Wydaje się, że pierwsze z wyżej wymienionych orzeczeń oparte jest na „zawężającej” interpretacji przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, według której kwalifikacja prawna danego zachowania

⁴³ Wyrok Sądu Najwyższego z 30 maja 2006 r., I CSK 85/06, LEX nr 189860, OSP 2008, nr 5.

⁴⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 24 maja 2007 r., I ACa 179/07, LEX nr 370697 i 370697.

jako czynu nieuczciwej konkurencji wymaga uwzględnienia nie tylko przepisów szczegółowych wspomnianej ustawy (dotyczących konkretnych czynów nieuczciwej konkurencji), ale również przepisów ogólnie określających czyny nieuczciwej konkurencji. W przeciwnym razie stosowanie tej ustawy do danego przypadku nie jest możliwe. Zważywszy, że ustawa ta nie określa konkretnej kategorii naruszeń dotyczących informacji o produktach rolnictwa ekologicznego, jej ochrona prawna w takich przypadkach, w świetle opinii Sądu Najwyższego, może być ograniczona.

Tymczasem nakaz zapewnienia przez państwa członkowskie ochrony informacji o produktach rolnictwa ekologicznego płynący z prawa wspólnotowego zdaje się przesądzać o kierunku interpretacji wspomnianych przepisów ustawy w sposób zapewniający jak najszerszą ochronę informacji o tych produktach. Moim zdaniem, kierunkowi temu odpowiada pogląd, według którego ocena czynów niemieszczących się w żadnej z konkretnej kategorii czynów określonych w rozdziale 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji „może i powinna być prowadzona na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy”, gdyż taka wykładnia zapewnia możliwość ochrony informacji o produktach rolnictwa ekologicznego.

Poruszone zagadnienia są doniosłe, gdyż kwalifikacja prawna danego stanu faktycznego (nieprawidłowości lub naruszenia prawnych wymogów podawania informacji o produktach rolnictwa ekologicznego) jako czynu nieuczciwej konkurencji warunkuje odpowiedzialność cywilnoprawną oraz karną przewidzianą w przepisach ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W wypadku tej pierwszej, przedsiębiorcy mogą podnosić roszczenia cywilnoprawne określone w art. 18 tej ustawy. Są to sytuacje, gdy dochodzi do „zagrożenia” bądź „naruszenia” interesu przedsiębiorcy. Natomiast odpowiedzialność karna przedsiębiorcy na podstawie przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji obejmuje takie naruszenia i nieprawidłowości w zakresie informacji o produktach rolnictwa ekologicznego (w tym reklamy), które polegają na oznaczeniu bądź braku oznaczenia produktu wbrew obowiązkowi, co z kolei wprowadza w błąd „klientów” przede wszystkim co do pochodzenia produktów, ich jakości, sposobu wykonania i innych istotnych cech produktu⁴⁵. Wskazuje się jednak, że zakres odpowiedzialności karnej w stosunku do odpowiedzialności cywilnej (art. 10 ustawy) w omawianym tu zakresie został zawężony, gdyż konieczne jest wystąpienie przesłanki wprowadzenia w błąd (jest

⁴⁵ Art. 25 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

to wykroczenie „skutkowe”), natomiast przy odpowiedzialności cywilnej wystarczy sama „możliwość” wprowadzenia w błąd⁴⁶.

6. Podsumowując niniejsze rozważania, można sformułować kilka uwag końcowych.

W kontekście analizowanych w tym artykule przepisów stwierdzić trzeba, że ustawodawca chroni nie tylko przekaz zawarty na etykiecie produktów rolnictwa ekologicznego, lecz również komunikaty przekazywane w innej formie (np. zawarte w ich reklamie). Dlatego wydaje się, że nie należy ograniczać naukowej dyskusji do zagadnień znakowania produktów rolnictwa ekologicznego, lecz analizować informacje o tych produktach w szerokim znaczeniu. Taki kierunek zdaje się nieunikniony, jeśli uwzględnimy również prawodawstwo Wspólnoty znajdujące się w fazie projektowania.

Wydaje się, że obowiązujące przepisy zapewniają rzetelną informację o produktach rolnictwa ekologicznego. Na takie stwierdzenie pozwala choćby fakt, że przedsiębiorcy i konsumenci mają możliwość ochrony swoich interesów na podstawie przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji czy przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Zakres ochrony określa oznaczających produkty rolnictwa ekologicznego w świetle ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym wydaje się dostateczny. W celu wzmocnienia ochrony prawnej tych określeń w wypadku przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, można by jednak postulować uregulowanie przez ustawodawcę szczególnej kategorii czynów nieuczciwej konkurencji dotyczących naruszeń zasad informowania – analogicznie jak to uczynił ustawodawca w zakresie produktów zawierających oznaczenia pochodzenia geograficznego.

Kwestią problematyczną natomiast wydaje się dokonywanie kwalifikacji prawnej poszczególnych naruszeń zasad podawania informacji o produktach rolnictwa ekologicznego, zważywszy na to, jak zagadnienie to uregulował ustawodawca wspólnotowy. O ile nie rodzi ono większych zastrzeżeń na gruncie wspomnianych przepisów ustawowych, o tyle w świetle prawa wspólnotowego może być dyskusyjne. Niedostatkami przepisów rozporządzenia nr 834/2007 wydaje się brak doprecyzowania terminów „naruszenie” i „nieprawidłowość”, a ich wadą – odwoływanie się do nieostrych pojęć, np. „poważne naruszenia”, co w praktyce może powodować trudno-

⁴⁶ K. Korus, *Komentarz do art. 25 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz.U.93.47.211), w: K. Korus, *Komentarz do ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz.U.02.126.1071), LEX/el 2002.

ści interpretacyjne, a w konsekwencji zróżnicowanej ich wykładni – prowadzi do nierównego traktowania producentów we Wspólnocie. Tymczasem ustalenia te są doniosłe szczególnie ze względu na odpowiedzialność karno-administracyjną, jaką ponoszą producenci w przypadku naruszeń.

Wydaje się jednak, że ze względu na wyartykułowaną w przepisach rozporządzenia nr 834/2007 zasadę proporcjonalności sankcji do stopnia naruszenia, do kategorii naruszeń „poważnych” można zaliczyć takie czyny, które odbiorcą informacji o produkcie wprowadzają w błąd co do metody jego wytworzenia (odwołują się do ekologicznej metody produkcji, mimo że produkcja nie była zgodna z przepisami z tego zakresu). Do kategorii „naruszeń o skutku długotrwałym” może być zaliczony np. czyn polegający na wprowadzeniu do obrotu produktu niespełniającego wymagań określonych przepisami dotyczącymi metody ekologicznej produkcji z oznaczeniem właściwym rolnictwu ekologicznego. Wówczas kryterium kwalifikacji danego czynu stanowiłby etap, w jakim dane naruszenie wystąpiło (przed albo po wprowadzeniu produktów do obrotu). Naturalnie, kwestii kwalifikacji prawnej danego czynu nie sposób przesądzić *a priori*, gdyż każdy konkretny przypadek wymaga szczegółowej analizy.

LEGAL PROTECTION OF TERMS USED TO INDICATE ORGANIC AGRICULTURE PRODUCTS

Summary

In the paper, legal protection of terms used to indicate organic agriculture products is analysed in the light of two Council Regulations (EC) No 834/2007 and 889/2008, and two acts: on combating unfair competition and combating unfair market practices. An attempt to determine whether the legislator has sufficiently provided for such protection is also made.

In conclusion it is stated that although fair information on organic products is legally provided for, the protection of the terms used in the marking of those products varies. Community Regulations do not precise the "irregularities, or infringements" of the manner in which that information is to be provided. This, in turn, may lead to different interpretations of the same law, and may consequently result in unequal treatment of producers throughout the Community. Polish regulations have been found to sufficiently cater for the provision of information and the terms used to mark organic products. The existing regulations could, nevertheless, be still more effective if they contained a separate list of examples of unfair competition (i.e. infringements of the principles of providing information on organic products).

LA TUTELA GIURIDICA DEI VOCABILI UTILIZZATI NELL'ETICHETTATURA DEI PRODOTTI BIOLOGICI

Riassunto

Il saggio tratta della tutela giuridica dei vocaboli utilizzati nell'etichettatura dei prodotti biologici alla luce dei regolamenti 834/2007 e 889/2008 CE, della legge polacca sulla concorrenza sleale e della legge sulla prevenzione delle pratiche di mercato sleali. L'obiettivo delle considerazioni svolte è quello di rispondere alla domanda se tale tutela è sufficiente.

In conclusione l'Autrice afferma che il legislatore assicura una accurata informazione sui prodotti biologici, ma la tutela dei vocaboli che indicano questi prodotti è diversificata. I regolamenti comunitari non sono abbastanza precisi nel determinare le "irregolarità e violazioni" delle regole con cui le informazioni vengono date, il che può condurre ad una diversa interpretazione delle norme e ad un trattamento diversificato dei produttori nella Comunità.

Per quanto riguarda le leggi polacche, sembra che la tutela dei termini utilizzati nell'etichettatura dei prodotti biologici è sufficiente, tuttavia al fine del suo rafforzamento si potrebbe auspicare l'individuazione nella legislazione di una distinta e specifica categoria di atti di concorrenza sleale consistenti nella violazione delle regole sull'informazione sui prodotti biologici.

ANNA KAPAŁA

Agroturystyka w prawie wspólnotowym

1. Na wstępie należy wyjaśnić, że pojęciem, do którego odnoszą się przepisy i polityka WE jest „turystyka wiejska”, a nie „agroturystyka”. Prawo wspólnotowe umiejscawia je wśród przedsięwzięć niekoniecznie związanych z działalnością rolniczą, bądź z gospodarstwem rolnym, lecz bardziej ogólnie – obszarem wiejskim i podmiotami działającymi na tym obszarze.

Po raz pierwszy „turystyka wiejska” pojawiła się w rozporządzeniu nr 2651/80¹. Sam termin został zapożyczony z ustawodawstwa francuskiego, które wiele lat wcześniej uregulowało tę formę świadczenia usług. Wspólnota Europejska wsparła w 1980 r. zjawisko już istniejące, ale jeszcze nie powszechnie znane. We Włoszech – kraju, którego południowe regiony były adresatem rozporządzenia nr 2651/80 – nie istniała idea turystyki wiejskiej. Wkrótce jednak, jako neologizm², pojawiło się tam pojęcie „agroturystyki”, najpierw w ustawach regionalnych³, a następnie we włoskiej ustawie nr 730 z 1985 r. o agroturystyce⁴.

W przeciwieństwie do wspólnotowych przepisów, włoskie pojęcie odzwierciedla związek turystyki z rolnictwem (*agri-turismo*), a uregulowania prawne wprowadziły je do kategorii tzw. działalności powiązanych z tradycyjną działalnością rolniczą i z przedsiębiorstwem rol-

¹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2615/80 z 7 października 1980 r. wprowadzające specjalne wspólnotowe środki wsparcia regionalnego dla rozwoju niektórych regionów Francji i Włoch w kontekście rozszerzenia Wspólnot, Dz. Urz. WE L 271 z 15 października 1980 r.

² A. Carozza, *Agriturismo*, w: *Diritto agrario*, red. A. Carozza, w: *Dizionario del diritto privato*, vol. IV, red. N. Irti, Milano 1983.

³ Ustawa prowincji Trento z 20 marca 1973 r., nr 11; ustawa prowincji Bolzano z 10 września 1973, nr 42.

⁴ Ustawa nr 730 z 5 grudnia 1985 r. o agroturystyce, „Gazzetta Ufficiale”, nr 295, z 16 grudnia 1985 r.

nym⁵. Obok wspólnotowego modelu turystyki wiejskiej, powstał zatem zupełnie inny model prawny „agroturystyki”. Czasami oba terminy były stosowane jako synonimy we wspólnotowych aktach prawnych w różnych językach oficjalnych, co było symptomem rosnącej popularności neologizmu włoskiego, ale nie odzwierciedleniem świadomego rozróżnienia dwóch zjawisk o innej konstrukcji i definicji⁶.

Pojęcie turystyki wiejskiej stosowane przez ustawodawcę wspólnotowego jest szeroką kategorią, obejmującą wszystkie formy gościnności na obszarze wiejskim, w tym agroturystykę⁷. Innymi słowy – „agroturystyka jest tylko pewnym aspektem o wiele szerszego zjawiska, które ustawodawca wspólnotowy – ukierunkowany bardziej na produkty i działalności, niż na kwalifikację podmiotów prowadzących te działalności – postrzega globalnie i określa mianem turystyki wiejskiej”⁸. W polskiej literaturze prawniczej podejmowano zagadnienia rozwoju obszarów wiejskich i ich wielofunkcyjności⁹, pojęcie turystyki wiejskiej w prawie Wspólnot Europejskich nie było jednak dotąd przedmiotem oddzielnej analizy. Na uwagę zasługują włoskie opracowania tej tematyki¹⁰. Turystyka wiejska jest elementem szerszego kontekstu wielofunkcyjności gospodarstwa rolnego i rolnictwa, dlatego poznanie jej znaczenia w prawie wspólnotowym może przyczynić się do uzyskania pełniejszego obrazu ewolucji kierunków polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz do zrozumienia, w jakim stopniu przepisy wspólnotowe determinują sposób uregu-

⁵ Zob. art. 2135 włoskiego Kodeksu cywilnego. Więcej na ten temat zob. A. Kapała, *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203 i n.

⁶ Cyt. za F. Albinini, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, Milano 2000, s. 32.

⁷ Tak L. Francario, L. Paoloni, *L'impresa agrituristica, normativa comunitaria, nazionale e regionale*, Napoli 1989, s. 17.

⁸ F. Albinini, C. A. Graziani, P. Urbani, *Legge 5 dicembre 1985, n.730, disciplina dell'agriturismo*, „Nuove Leggi Civili Commentate” 1986, z. 9, s. 742.

⁹ Zob. zwłaszcza A. Jurcewicz, *Kierunki zmian wspólnej polityki rolnej a polskie rolnictwo w aspekcie członkostwa w Unii Europejskiej*, *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski, A. Zieliński, Poznań 2002 s. 81 i n.; A. Jurcewicz, *Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do UE*, „Studia Iuridica Agraria” tom I, Białystok, 2000, s. 99 i n.; M. Ciepelewska, *Nowy kształt polityki rolnej i wiejskiej WE: od CAP do CARPE*, *Wspólnoty Europejskie 1998 nr 9/185*, s. 34 i n.; T. Kurowska, *Zadania i funkcje instrumentów prawnych rozwoju obszarów wiejskich*, w: „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, Białystok 2005, s. 242; E. Tomkiewicz, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich 2007-2013*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007, s. 35-36.

¹⁰ Zob. L. Francario, L. Paoloni, op. cit.; F. Albinini, *Agriturismo e turismo rurale*, „Rivista di Diritto Agrario” 1998, z. 2, s. 265-294; idem, *Azienda multifunzionale...*, s. 19-56, idem, *Diritto agrario territoriale, lezioni, norme, casi*, Roma 2004, s. 57-62.

lowania turystyki wiejskiej w wewnętrznych ustawodawstwach państw członkowskich.

Turystyka wiejska wspierana jest przez prawo wspólnotowe w ramach różnicowania działalności w kierunku działalności nierolniczej, a wraz z pojawieniem się w polityce WE wielofunkcyjnego gospodarstwa rolnego stała się jego elementem. Prawo wspólnotowe nie opracowało definicji pojęcia „turystyki wiejskiej”, wydaje się więc uzasadnione podjęcie próby określenia stopnia szczegółowości i zakresu, w jakim ustawodawca odniósł się do turystyki wiejskiej – ustalenia jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz stopnia powiązania z gospodarstwem rolnym i działalnością rolniczą. Niniejsza praca przedstawia ewolucję stanowiska ustawodawcy wspólnotowego wobec kwestii turystyki wiejskiej oraz jej miejsca i roli w gospodarstwie rolnym i na obszarach wiejskich w aktach prawnych na przestrzeni ostatnich 28 lat.

2. W rozporządzeniu nr 2615/80 turystyka wiejska nie była związana z działalnością rolniczą. Nie pojawiła się wśród instrumentów polityki rolnej, ale polityki regionalnej, jako jedna z ekonomicznych inicjatyw przyczyniających się do zapewnienia równowagi społeczno-ekonomicznej w zacofanych i wspieranych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego regionach rolniczych. Zakres przedmiotowy turystyki wiejskiej został wyrażony poprzez takie działalności, jak: budowa lub przebudowa małych hoteli, dostosowanie do celów turystycznych wiejskich kwater i miejsc na przyczepy campingowe; tworzenie organizacji w celu zapewnienia promocji i reklamy, rozwoju turystyki i skoordynowanego zarządzania miejscami noclegowymi; tworzenie infrastruktury i urzędzeń bezpośrednio związanych z rozwojem turystyki w tym działalności rekreacyjnej i kulturalnej. Na poziomie regionalnym rozwój przedsiębiorstw transportowych w celu ułatwienia turystom przebywającym na wypoczynku na wybrzeżu dostępu do wewnętrznych stref turystycznych i zapewnienia połączeń dla kolonii dziecięcych oraz dla organizacji zajęć w terenie¹¹.

Adresatem wsparcia związanego z podejmowaniem inicjatyw w turystyce wiejskiej nie byli rolnicy, ale podmioty administracji publicznej, organizacje samorządowe, instytucje, przedsiębiorstwa lub osoby prywatne¹². Skierowanie pomocy do wielu podmiotów na różnorodne działania

¹¹ Zob. art. 4 pkt 4 rozporządzenia nr 2615/80.

¹² Zob. art 5 rozporządzenia nr 2615/80.

oznaczało umiejscowienie turystyki wiejskiej w ramach zintegrowanego podejścia do regionów charakteryzujących się wysokim zatrudnieniem w rolnictwie i słabą strukturą produkcyjną. Turystyka wiejska została więc wprowadzona do terminologii prawniczej Wspólnot Europejskich przez politykę regionalną. Ustawodawca nie zadbał jednak o sprecyzowanie aspektów prawnych omawianego zjawiska¹³.

W latach osiemdziesiątych temat gościnności na obszarach wiejskich, jako instrumentu uzupełniania dochodów gospodarstwa poprzez różnicowanie działalności, zaczął wzbudzać zainteresowanie nie tylko na gruncie polityki regionalnej, ale także bezpośrednio w polityce rolnej, w ramach jej nowych celów skierowanych na poprawę wydajności przedsiębiorstw i struktur produkcyjnych¹⁴.

Warto w tym miejscu sięgnąć do znaczenia terminu różnicowanie, opracowanego w literaturze francuskiej. Obejmuje ono dwa rodzaje działalności. Pierwszy odnosi się do przedsięwzięć związanych z gospodarstwem rolnym. Składają się na nie np. turystyka wiejska i prace zachowujące terytorium lub środowisko naturalne. Do drugiej grupy należą przedsięwzięcia, które są przedłużeniem działalności rolniczej, takie jak świadczenie usług na rzecz osób trzecich czy przetwarzanie produktów rolnych. Omawiany termin należy odróżnić od wielozawodowości, która oznacza prowadzenie przez rolnika (obok rolniczych) działalności o innym charakterze (na podstawie umowy o pracę, umowy o świadczenie usług lub w ramach prowadzenia własnej działalności gospodarczej)¹⁵.

Różnicowanie działalności rolniczej w kierunku rzemiosła i turystyki zostało przewidziane w rozporządzeniu nr 797/85¹⁶. Inwestycje o tym charakterze miały znaczenie marginalne, mogły być bowiem wdrażane wyłącznie na terenach górskich i obszarach upośledzonych, a podmiotem uprawnionym do wsparcia byli jedynie rolnicy zawodowo zajmujący się gospodarstwem¹⁷ i gospodarstwa rozwojowe (art. 2 rozporządzenia

¹³ F. Albisinni, *Diritto agrario territoriale...*, s. 60.

¹⁴ Idem, *Agriturismo...*, s. 283.

¹⁵ Idem, *Azienda multifunzionale...*, s. 33.

¹⁶ Zob. art. 16 rozporządzenia Rady EWG nr 797/85 z 12 marca 1985 r. w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych, Dz. Urz. WE L 93 z 30 marca 1985 r.

¹⁷ Jak wiadomo, dyrektywa Rady nr 72/159/EWG z 17 kwietnia 1972 w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych (Dz. Urz. WE L 196, z 21 kwietnia 1972 r.) wprowadza pojęcie rolnika zajmującego się rolnictwem zawodowo. Dla potrzeb dyrektywy rolnik jest traktowany jako zawodowo zajmujący się rolnictwem, gdy co najmniej 50% jego dochodów oraz 50% czasu pracy wiąże się z czynnościami rolniczymi. Wspólnoty Europejskie stały na stanowisku,

nr 797/85)¹⁸. Na podkreślenie zasługuje fakt, że po raz pierwszy przepisy unijne wyraźnie przewidziały – choć w ograniczonym zakresie – wykonywanie turystyki wiejskiej lub rzemiosła w gospodarstwie rolnym w ramach łączenia ich z działalnością rolniczą¹⁹. W ten sposób wyodrębnił się inny możliwy model gospodarstwa, którego wydajność nie była uzyskiwana tylko poprzez zwiększanie produkcji, ale poprzez dowartościowywanie różnych potencjałów produkcyjnych tkwiących w gospodarstwie²⁰. Innymi słowy, zaczął się kształtować model gospodarstwa wielofunkcyjnego i wielodziałalnościowego²¹, zdolnego nie tylko do wytwarzania produktów rolnych, ale także do świadczenia usług²². Gospodarstwo rolne wzbogacone o dodatkową działalność w postaci turystyki wiejskiej staje się wielofunkcyjne. Wielofunkcyjność bowiem, zgodnie z definicją wypracowaną w doktrynie, powstaje wtedy, gdy przedsiębiorstwo rolne (gospodarstwo rolne), którego podstawowym zadaniem jest wytwarzanie dóbr rolno-spożywczych, zostaje wzbogacone o inną funkcję, związaną z rozwojem terytorium wiejskiego. Rozwój ten determinowany jest wykonywaniem działalności rolniczych i pararolniczych²³.

Rozporządzenie nr 3808/89²⁴ rozszerzyło zakres terytorialny i podmiotowy wsparcia na różnicowanie dochodów rolniczych poprzez turystykę i rzemiosło lub wytwarzanie i sprzedaż na terenie gospodarstwa pro-

że „jedynymi gospodarstwami będącymi w przyszłości w stanie się dostosować do rozwoju gospodarczego są gospodarstwa prowadzone przez posiadającego odpowiednie umiejętności zawodowe i kompetencje rolnika, których dochodowość podlega weryfikacji za pomocą rachunkowości”; zob. 9 akapit preambuły.

¹⁸ Struktura rolna Wspólnoty charakteryzowała się dużą liczbą gospodarstw, nie posiadała warunków, które pozwoliłyby na uzyskanie dochodów i godnego poziomu stopy życiowej (pkt 4 preambuły rozporządzenia nr 797/85). Dlatego WE prowadziła selektywną politykę wsparcia, poza którym pozostawały gospodarstwa nierozwojowe, F. Albisinni, *Azienda multifunzionale...*, s. 36.

¹⁹ Zob. pkt 15 preambuły.

²⁰ F. Albisinni, *Azienda multifunzionale...*, s. 36.

²¹ W jęz. włoskim *azienda pluriattiva*.

²² L. Francario, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli 1988, s. 26-27. Katalog misji wielofunkcyjnego gospodarstwa rolnego został rozszerzony o działalności środowiskowe rozporządzeniem nr 1760/87, które przewidziało wsparcie na rekonwersję i ekstensyfikację produkcji, a zachowanie środowiska naturalnego wyraźnie wprowadziło w nowe cele rolnictwa wspólnotowego.

²³ L. Costato, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano 2003, s. 203.

²⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3808/89 z 12 grudnia 1989 r. zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 797/85, (EWG) nr 1096/88, (EWG) nr 1360/78, (EWG) nr 389/82 i (EWG) nr 1696/71 w sprawie dostosowania produkcyjnych struktur rolnych, Dz. Urz. WE L 371 z 20 grudnia 1989 r.

duktów w nim wytworzonych, na wszystkie obszary wiejskie i wszystkie gospodarstwa rolne, nie tylko rozwojowe lub zawodowo prowadzone przez rolników.

Turystyka wiejska oraz pozostałe działalności uzupełniające nie mogły być jednak prowadzone bez ograniczeń. Wsparcie przysługiwało jedynie gospodarstwom, które osiągały minimum 50% dochodów łącznie ze wszystkich rodzajów działalności zarówno rolniczych, jak i z gospodarki leśnej, rzemiosła i turystyki, w tym nie mniej niż 25% dochodu musiało pochodzić bezpośrednio z działalności rolniczej. Ponadto, czas poświęcony działalnościom wykonywanym poza gospodarstwem nie mógł przekraczać połowy całkowitego czasu pracy przedsiębiorcy rolnego²⁵. Ustawodawca wspólnotowy pozostawił dużą swobodę w ustalaniu rozmiaru dodatkowych działalności. Biorąc pod uwagę, że dochody czerpane z turystyki wiejskiej mogły stanowić nawet 75% całkowitych dochodów przedsiębiorcy rolnego i angażować połowę czasu jego pracy, można stwierdzić, iż pod rządami rozporządzenia nr 3808/89 działalność turystyczna (lub inna działalność uzupełniająca) mogła być dominującą w gospodarstwie rolnym. Jednocześnie wprowadzenie kryterium przewagi czasu w odniesieniu do działalności rolniczej, podkreślające jej nadrzędne znaczenie, pozwalało na rozciągnięcie reżimu rolnego także na inne, nierolnicze działania²⁶.

Podporządkowanie turystyki wiejskiej reżimowi rolnemu zbliżyło ją do włoskiej kategorii działalności powiązanych z art. 2135 wł. k.c., ustawodawca wspólnotowy nie stworzył jednak pojęcia „powiązania” ani nie posłużył się francuską konstrukcją „przedłużania działalności rolniczych” lub „działalności wspierających gospodarstwo rolne”. Zastosował natomiast mniej wyrafinowaną klasyfikację, dzieląc działalność na wykonywane „w” i „poza” gospodarstwem²⁷. Warto jeszcze zauważyć, że wielofunkcyjność gospodarstwa była możliwa właśnie dzięki takiej konstrukcji prawnej, która pozwalała gospodarstwu zachować status rolny, nawet gdy działalność rolnicza wytwarzała zaledwie ¼ dochodu całkowitego przedsiębiorstwa²⁸.

Pojęcie „turystyka wiejska” pojawiło się w kolejnym rozporządzeniu nr 2328/91²⁹ w ramach nowych celów dotyczących polepszania wydaj-

²⁵ Zob. art. 1 ustęp 2 pkt 2a rozporządzenia nr 3808/89.

²⁶ F. Albisinni, *Azienda multifunzionale...*, s. 38; idem, *Diritto agrario territoriale...*, s. 19.

²⁷ Idem, *Diritto agrario territoriale...*, s. 20.

²⁸ Idem, *Azienda multifunzionale...*, s. 38., idem, *Diritto agrario territoriale...*, s. 20.

²⁹ Rozporządzenie Rady EWG nr 2328/91 z 15 lipca 1991 r. w sprawie poprawienia skuteczności struktur rolniczych, Dz. Urz. WE L 218 z 06 sierpnia 1991 r.

ności gospodarstw rolnych poprzez ich modernizację i wsparcie działalności uzupełniającej. Jak zauważono w literaturze, ten akt prawny „był wyrazem dowartościowywania polityki integracji różnego rodzaju działalności i rozwoju rolnictwa usługowego”³⁰. W polityce rolnej coraz bardziej uwzględniane były obszary wiejskie wraz z ich różnorodnymi podmiotami i różnymi rodzajami przedsiębiorstw. Ustawodawstwo rolne dążyło do rozszerzenia kategorii przedsiębiorstwa rolnego na różne modele gospodarstw rolnych, tak by nie było ono sztywno ukształtowane przez jeden model gospodarstwa prowadzonego zawodowo i ukierunkowane na jeden produkcyjny cel. Turystyka wiejska w ramach różnorodności i różnicowania nabierała znaczenia dla uzupełniania dochodów w gospodarstwie, a wielofunkcyjność gospodarstwa odgrywała coraz większą rolę w dowartościowywaniu obszarów wiejskich³¹.

W latach dziewięćdziesiątych zarysowane tendencje znalazły kontynuację w aktach wspólnotowych. Rozporządzenie WE nr 950/97 w przedmiocie poprawy struktur rolnych z 20 maja 1997 r.³² przyjęło jako cel wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Pomoc na różnicowanie działalności, w tym na podejmowanie działalności z zakresu turystyki, przyznano przedsiębiorcom *part-time*³³, co było kolejnym krokiem w kierunku rozszerzenia zakresu podmiotowego gospodarstw uprawnionych do wykonywania turystyki wiejskiej. Jak stwierdzono w literaturze, rozporządzenie nr 950/97 „było wyrazem przyjęcia na całym obszarze wspólnotowym idei rolnictwa odpowiadającego na wielość misji i które się wyraża w wielości modeli”³⁴.

Istotne znaczenie w podkreśleniu roli turystyki wiejskiej wykonywanej w ramach różnicowania działalności dla rozwoju obszarów wiejskich miał zbiór wytycznych przedstawiony przez Komisję z 16 lipca 1997 pod nazwą Agenda 2000³⁵. Dokument zwracał uwagę, że stworzenie rolnikom i ich rodzinom komplementarnych bądź alternatywnych możliwości uzyskiwania dochodów i zatrudnienia, zarówno w gospodarstwach rolnych, jak i poza nimi, pozostaje jednym z zasadniczych celów na przyszłość.

³⁰ F. Albisinni, *Agriturismo...*, s. 285.

³¹ Idem, *Diritto agrario territoriale...*, s. 21.

³² Dz. Urz. WE, L. 142, s. 1.

³³ Przedsiębiorca *part-time*, oprócz działalności rolniczej, zajmował się także innymi rodzajami działalności; zob. szerzej na ten temat A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2006, s. 72.

³⁴ F. Albisinni, *Diritto agrario territoriale...*, s. 21.

³⁵ Komisja Wspólnot Europejskich, *Agenda 2000. Unia Europejska Rozszerzona i Silniejsza*, COM (97)200 def., Bruksela 1997.

Tereny wiejskie mają wielofunkcyjny charakter, toteż rolników należy zachęcać, aby wykorzystywali wszystkie możliwości, jakie stwarzają one lokalnym przedsiębiorcom. Ponadto, w nadchodzącej dekadzie tereny wiejskie będą odgrywać coraz ważniejszą rolę w dziedzinie ekologii i rekreacji, co stworzy nowe możliwości rozwoju, których korzystnych skutków powinni doświadczyć rolnicy i ich rodziny³⁶.

Ważnym aktem w zakresie wspierania rozwoju turystyki wiejskiej było pierwsze w całości poświęcone rozwojowi obszarów wiejskich rozporządzenie nr 1257/99³⁷, które scalilo w jednym dokumencie, rozproszone dotąd w wielu aktach prawnych, instrumenty wsparcia. Przewidziało powiązanie różnicowania działalności z podstawową działalnością rolniczą, stanowiąc w art. 2 oraz w art. 33, że wsparcie zostanie udzielone przedsiębiorstwom, które odnoszą się do działalności rolniczej oraz do działalności wiejskiej. Art. 33 wymienił wśród tych przedsięwzięć m.in. zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką i rzemiosłem. W rozporządzeniu tym można zauważyć istotną zmianę w podejściu ustawodawcy wspólnotowego, który zrezygnował z modelu gospodarstwa prowadzonego zawodowo, uważanego dotąd za „jedyną odpowiednią gwarancję wydajności użytkowania zasobów rolnych”³⁸. Art. 5 przyznał wsparcie dla „gospodarstw rolnych, których rentowność można wykazać i które spełniają minimalne standardy dotyczące środowiska, higieny i dobrostanu zwierząt”. Ponadto ustanowiony został warunek dotyczące kwalifikacji rolnika – musiał on „posiadać odpowiednią wiedzę i kompetencje zawodowe”. Rozporządzenie nawiązało do zapowiedzianego w latach osiemdziesiątych i potwierdzonego w latach dziewięćdziesiątych wielodziałaniowego i wielofunkcyjnego modelu gospodarstwa, które odchodzi od idei jednolitej struktury produkcyjnej i organizacyjnej i ewoluuje w kierunku nowych oryginalnych form przedsiębiorstwa rolnego³⁹.

3. W najnowszym rozporządzeniu o rozwoju obszarów wiejskich nr 1698/2005⁴⁰ pojęcie turystyki, choć – co warto zauważyć – już bez

³⁶ Ibidem.

³⁷ Rozporządzenie Rady WE nr 1257/99 z 17 maja 1999 r. dotyczące wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz. Urz. WE L 160 z 26 czerwca 1999 r.

³⁸ Cyt. za F. Albisinni, *Azienda multifunzionale...*, s. 56.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Rozporządzenie 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. Urz. WE L 277 z 21 października 2005 r., s. 1-40.

przymiotnika „wiejska”, pojawia się w art. 52 jako przedmiot wsparcia w ramach osi 3 „jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”. Dyspozycja art. 55 świadczy o tym, że nie jest to rodzaj turystyki koniecznie związany z gospodarstwem rolnym, wsparcie przewidziano bowiem na różnego rodzaju działalność o charakterze infrastrukturalnym, której adresatem mogą być różne podmioty publiczne i prywatne. Są to „działalności obejmujące małą infrastrukturę, taką jak centra informacyjne oraz oznakowanie miejsc turystycznych; infrastrukturę rekreacyjną, taką jak infrastruktura oferująca dostęp do obszarów przyrodniczych oraz zakwaterowanie o małej liczbie miejsc; rozwój lub marketing usług turystycznych związanych turystyką wiejską”⁴¹. Można odnieść wrażenie, że ustawodawca powraca do idei rozporządzenia nr 2615/80, w którym turystyka wiejska obejmowała podobny zakres działań, ukierunkowany na ogólny rozwój turystyki na obszarach wiejskich w ramach polityki regionalnej, a nie rolnej.

Turystyka związana z gospodarstwem rolnym, choć nie została *explicite* wyszczególniona, może znaleźć swoje miejsce w ramach wsparcia na różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, określonego w art. 52 rozporządzenia nr 1698/2005. Wsparcie dla wymienionych inicjatyw adresowane jest do „członka gospodarstwa domowego w danym gospodarstwie rolnym”⁴², stąd można przyjąć, że turystyka podejmowana w ramach różnicowania w kierunku działalności nierolniczej jest w pewien sposób związana z gospodarstwem rolnym.

Przedstawione wyżej przepisy różnią się zasadniczo od poprzedniego rozporządzenia nr 1257/99. Zaskakujący jest brak odniesienia wsparcia do przedsięwzięć związanych z działalnością rolniczą. Zapewne tak skonstruowane przepisy wyrażają kolejny etap ewolucji polityki rozwoju obszarów wiejskich, koncentrującej się bardziej na wspieraniu samych obszarów wiejskich i działalności wiejskich niż rolnictwa i jego tradycyjnych kategorii, takich jak gospodarstwo rolne, rolnik czy działalność rolnicza.

Rozporządzenie nr 1698/2005, podobnie jak nr 1257/1999, ukierunkowane jest na utrzymanie populacji rolnej na terenach wiejskich także poprzez wsparcie na różnicowanie w kierunku działalności niekoniecznie rolniczej⁴³. Znamiennej cechą obu aktów jest szeroki i niejednorodny zakres

⁴¹ Zob. art. 55 rozporządzenia nr 1698/2005.

⁴² Art. 53 wskazuje, że „beneficjentem pomocy na różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej jest członek gospodarstwa domowego w danym gospodarstwie rolnym”.

⁴³ L. Costato, *Finalità*, w: *Legge 20 febbraio 2006, n. 96, „Disciplina dell’agriturismo”*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 4, s. 403.

instrumentów wsparcia, a także wielość podmiotów, do których jest skierowane wsparcie, dotyczy ono bowiem ogółu podmiotów działających na obszarach wiejskich. Nowe rozporządzenie jeszcze bardziej rozszerzyło zakres wspieranych przedsięwzięć poza sektor działań rolnych. Zaliczyć je można ogólnie do kategorii działalności wiejskich związanych z terytorium.

Warto odnieść się do treści decyzji Rady z 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich. Z treści decyzji wynika, że turystyka wiejska, stanowi ważny element rozwoju obszarów wiejskich, „oferując możliwości zarówno dla różnicowania w gospodarstwie rolnym poza rolnictwem, jak i tworzenie mikroprzedsiębiorstw w szerzej rozumianej gospodarce wiejskiej”⁴⁴. Zarówno na podstawie treści decyzji, jak i samego rozporządzenia można zatem wyróżnić dwa rodzaje turystyki. Do pierwszego należą przedsięwzięcia niezwiązane bezpośrednio z gospodarstwem rolnym i wykonywane przez różne podmioty, zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich, do drugiego – turystyka wiejska związana z gospodarstwem rolnym, której konkretny kształt, zakres przedmiotowy i podmiotowy zależą od krajowych polityk wdrażających ogólne wytyczne rozporządzenia oraz od organów ustawodawczych tych państw. Zgodnie z dyspozycją art. 43 rozporządzenia nr 1974/2006⁴⁵, państwa członkowskie same dokonują wyboru strukturalnych środków inwestycyjnych najodpowiedniejszych dla potrzeb strukturalnych i terytorialnych.

Ustawodawca rozporządzenia z 2005 r. odnosi się do globalnej idei obszarów wiejskich, a nie do pojedynczego gospodarstwa, dlatego nie przywiązuje wagi do precyzyjnego określenia granic i cech działalności, które wspiera. Nie odnosi wspieranych inicjatyw do tradycyjnych kategorii rolnika, działalności rolniczej, pozostawiając daleko idącą elastyczność w zakresie podmiotowym. Rozporządzenie nr 1974/2006⁴⁶ do celów art. 53 rozporządzenia nr 1698/2005 stanowi, że „członek gospodarstwa rolnego” oznacza osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle

⁴⁴ Pkt 3.3. i) Załącznika do Decyzji Rady z 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013), Dz. Urz. WE L 55 z 25 lutego 2006 r., i powołane tam Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej w Luksemburgu (w dniach 12 i 13 grudnia 1997 r.) w Berlinie (w dniach 24 i 25 marca 1999 r.) i w Brukseli (w dniach 23 i 25 października 2002 r.), s. 26.

⁴⁵ Rozporządzenie Komisji WE nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. WE L 368/15.

⁴⁶ Art. 35 rozporządzenia nr 1974/2006.

prawa krajowego, z wyjątkiem robotników rolnych. W przypadku gdy członek gospodarstwa rolnego jest osobą prawną lub grupą osób prawnych, musi on prowadzić działalność rolniczą w gospodarstwie w chwili złożenia wniosku o wsparcie. Ustawodawca wspólnotowy nie łączy działalności turystycznych, o których mowa w art. 55 rozporządzenia nr 1698/2005, z gospodarstwem rolnym (a w przypadku przedsięwzięć z zakresu różnicowania działalności łączy je jedynie z „członkiem gospodarstwa rolnego”). Sformułowany w ten sposób zakres podmiotowy nie ogranicza podejmowania inicjatyw, nie uzależnia bowiem ich wykonywania od spełnienia różnego rodzaju kryteriów (rentowności, czasu pracy itp.).

Kryteria gospodarstw korzystających ze wsparcia na podejmowanie różnicowania działalności m.in. w kierunku turystyki zmieniały się na przestrzeni lat. Początkowo wsparcie było przyznawane jedynie gospodarstwom prowadzonym zawodowo i gospodarstwom rozwojowym, położonym wyłącznie na terenach górskich i upośledzonych. Stopniowo zakres podmiotowy ulegał rozszerzeniu, a kryteria stawały się coraz bardziej elastyczne. Jednak nawet rozporządzenie nr 1257/99, którego celem było wsparcie rozwoju gospodarstw wielofunkcyjnych i wielodziałaniowych o elastycznej i oryginalnej strukturze organizacyjnej, wprowadziło takie kryteria, jak rentowność, skutecznie utrudniające mniejszym gospodarstwom uzyskanie wsparcia na różnicowanie działalności. Art. 2 rozporządzenia nr 1750/99⁴⁷, precyzuje, że rentowność musi być udowodniona w momencie podejmowania decyzji o przyznaniu pomocy. Zatem pomoc ograniczona była tylko do dochodowych gospodarstw. Dopiero rozporządzenie 1698/2005 r., unikając wprowadzania podobnych ograniczeń, pozostawiło swobodę w określeniu stopnia związku pomiędzy działalnościami a gospodarstwem. Rozporządzenie to jest wyrazem wyjścia rolnictwa z tradycyjnych granic i przewyciężenia zwykłych wymagań rentowności dla szerszego inwestowania w terytoria wiejskie, także za pomocą przedsięwzięć z zakresu turystyki⁴⁸. Akt prawny z 2005 r. odzwierciedla „epokową zmianę” przesunięcie punktu ciężkości „z przedsiębiorstwa rolnego na obszary wiejskie i na wielość podmiotów oraz z działalności na wielość działań”⁴⁹.

⁴⁷ Rozporządzenie Komisji WE nr 1750/99 z 23 lipca 1999 ustalające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady nr 1257/99/WE dotyczącego wspierania rozwoju wsi ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (EFOGR).

⁴⁸ F. Adornato, *Nowa rola kontraktu między licznymi modelami rolnictwa, wielością źródeł i rozwojem obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 17.

⁴⁹ F. Adornato, *L'agricoltura a 50 anni dal Trattato di Roma*, „Agricoltura – Istituzioni – Mercati” 2007, nr 2, s. 7.

Mnogość adresatów wsparcia wspólnotowego ma jeszcze większe znaczenie na tle poprzedniej, selektywnej polityki, która stworzyła *ad hoc* pojęcie rolnika zawodowo prowadzącego gospodarstwo. Szeroki zakres działalności może być wykonywany przez podmioty, które działają na obszarach wiejskich i w powiązaniu (niekoniecznie produkcyjnym) z ziemią, bez względu na ich status prawny⁵⁰.

4. Przepisy wspólnotowe promują różnicowanie działalności rolnej, ale nie podają precyzyjnych granic, w ramach których nowe działalności i nowe misje gospodarstwa nie odbierają mu rolnego charakteru. Jak widać, uwaga ustawodawcy skupia się bardziej na tym, co dzieje się na terytorium wiejskim niż wewnątrz gospodarstwa rolnego. Pomimo pojawienia się nowego modelu gospodarstwa rolnego – gospodarstwa wielofunkcyjnego – a więc takiego, które dowartościowuje różnorodność i wielość, a nie specjalizację, prawo wspólnotowe nie opracowało odpowiednich instrumentów interpretacyjnych i reżimów prawnych dla tego typu gospodarstwa⁵¹. Nie kategoryzuje działalności, które ze swej natury podlegają innemu niż rolny reżimowi prawnemu. Nie określa, czy inicjatywy w zakresie turystyki, rzemiosła, rękodzielnictwa i produkcji energii powinny być, po spełnieniu określonych warunków, traktowane na równi z działalnością rolniczą. Mimo że łączy te inicjatywy ze wszystkimi podmiotami działającymi na obszarach wiejskich, a więc także z gospodarstwami rolnymi, nie precyzuje, czy gospodarstwa te mogą podejmować wyżej wymienione działalności bez narażania się na podleganie innym reżimom prawnym (fiskalnym, handlowym, ubezpieczeniowym). Wprowadzenie kryteriów kwalifikacji takich nowych działalności pozostaje zatem w gestii ustawodawstw wewnętrznych państw członkowskich.

Ustawodawca wspólnotowy w Traktacie WE nie ustanowił nawet definicji rolnictwa. Jedynie na podstawie produktów rolnych wyszczególnionych w Załączniku I⁵² można przyjąć, że działalnością rolniczą jest działalność, która wytwarza te produkty. Definicja działalności rolniczej została po raz pierwszy sformułowana w rozporządzeniu nr 1782/2003, choć tylko na potrzeby przyznawania płatności jednolitych. Jest to definicja działalności tradycyjnej, ściśle rolniczej, nieobejmującej innych dzia-

⁵⁰ Idem, *Nowa rola...*, s. 17.

⁵¹ F. Albisinni, *Azienda multifunzionale...*, s. 57.

⁵² Załącznik I do Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. WE C 235 z 24 grudnia 2002 r.

łałości na wzór włoskiej kategorii działalności powiązanych, do której należy między innymi agroturystyka. Z drugiej strony, poprzez wprowadzenie zachowywania ziemi w dobrej kulturze rolnej, zostały rozszerzone granice tradycyjnej działalności rolniczej. Ustawodawca wspólnotowy wyodrębnił ziemię samą w sobie jako wartość nadrzędną, a ściślej – zachowywanie w stanie niepogarszającym jej naturalnego przeznaczenia – jako jedyny i wystarczający przedmiot działalności rolnika⁵³. Nadanie temu działaniu kwalifikacji rolniczej może spowodować powstanie kierunków zmierzających do uznania agroturystyki w ustawodawstwach wewnętrznych za działalność powiązaną z działalnością podstawową, którą byłoby po prostu utrzymywanie ziemi w dobrej kulturze rolnej⁵⁴. Ustalenie na poziomie wspólnotowym jasnych reguł uznawania nowych działalności za rolnicze wzmocniłoby status gospodarstwa wielofunkcyjnego i byłoby istotnym czynnikiem ukierunkowującym ustawodawstwa wewnętrzne państw takich jak Polska w stronę opracowania spójnej definicji działalności rolniczej, stworzenia kategorii działalności powiązanych. W konsekwencji umożliwiłoby to rozwój wielofunkcyjnego gospodarstwa, prowadzącego różnorodną działalność, w tym turystyczną i jednocześnie zachowałoby rolny status tego gospodarstwa.

5. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że we wspólnotowych aktach prawnych turystyka wiejska towarzyszyła ewolucji modelu gospodarstwa wiejskiego, przekształcającego się na przestrzeni ostatniego dwudziestolecia od gospodarstwa zawodowo prowadzonego przez rolnika, poprzez gospodarstwa rozwojowe, aż po wielofunkcyjne gospodarstwo rolne. Od początku, tj. momentu wydania rozporządzenia nr 2615/80, była ona traktowana bardziej jako instrument realizacji polityki wspólnotowej, a zwłaszcza polityki socjalno-strukturalnej niż jako jedna z działalności gospodarstwa rolnego. Gdy pojawiła się po raz pierwszy, była instrumentem polityki regionalnej. Od lat osiemdziesiątych do dziewięćdziesiątych służyła realizacji polityki strukturalnej i była ściśle związana z zawodowo prowadzonym gospodarstwem i z gospodarstwem rozwojowym. Wsparcie gospodarstw rolnych podejmujących działania turystyczne uzależnione było od spełnienia przez nie szeregu kryteriów, które

⁵³ F. Albisinni, *Appunti sulla riforma della PAC di metà periodo*, „Nuovo Diritto Agrario” 2004, nr 2, s. 121.

⁵⁴ Do takich przypuszczeń skłaniają lata doświadczeń przenikalności (poprzez legislację, interpretacje lub orzecznictwo) wytycznych wspólnotowych do definicji porządków wewnętrznych; *ibidem*, s. 121.

z czasem stawały się coraz bardziej elastyczne i rozszerzały zakres podmiotów zajmujących się turystyką. Powiązanie jej z działalnością gospodarstw rolnych przyczyniło się do wyodrębnienia modelu gospodarstwa wielodziałaniowego i wielofunkcyjnego.

Po reformie wprowadzonej przez „Agendę 2000” turystyka wiejska pojmowana jest znacznie szerzej, jako środek różnicowania gospodarki wiejskiej, a ostatnie rozporządzenie nr 1698/2005 umiejscowiło ją w ramach przedsięwzięć związanych *in primis* z obszarami wiejskimi, podejmowanych przez wszystkie podmioty działające na obszarach wiejskich. W założeniu ustawodawcy turystyka wiejska jest elementem naturalnego przeznaczenia terytorium, którego rozwój nie powinien być ograniczany kryteriami podmiotowymi. Ustawodawca wspólnotowy nie rozróżnia pojęć agroturystyki i turystyki wiejskiej, przyjął bowiem model turystyki wiejskiej, jako zespołu działalności podlegających różnym reżimom prawnym. Nie zwraca uwagi na określenie granic i cech omawianego zjawiska, traktując je jako instrument polityki wiejskiej, którego celem jest poprawa dochodowości rolników oraz wspieranie i dowartościowywanie obszarów wiejskich, pozostawiając ustawodawstwom państw członkowskich szczegółowe określenie definicji i kryteriów gościnności na terenach wiejskich i ewentualne rozróżnienie pojęć turystyki wiejskiej i agroturystyki.

AGROTOURISM IN COMMUNITY LAW

S u m m a r y

In Community law, the term rural tourism is more often used than agro tourism. Neither of the terms though has been given a definition. The aim of this paper is to precise the concept and scope of rural tourism, to identify its subject and objects, and the extent to which it is related to an agricultural holding and agricultural activity. In order to do that, relevant legislation enacted in the last 28 years has been analysed.

Since Agenda 2000, rural tourism has been understood much more broadly, and the recent regulation 1698/2005 placed it among projects that are being undertaken by numbers of entities functioning in rural areas. In that regulation, no attention is put to the extent or characteristics of the phenomenon which is treated as an element of rural policy the objective of which is better profitability or higher income of farmers and development of rural areas by different forms of support extended to them. Members states on the other hand have been given the task of forming definitions and criteria of hospitality in rural areas and, possibly, differentiating between rural tourism and agro tourism.

L'AGRITURISMO NEL DIRITTO COMUNITARIO

Riassunto

Il diritto comunitario utilizza più spesso il termine turismo rurale piuttosto che agriturismo, pur non avendo elaborato nessuna definizione in merito. Per questo motivo l'obiettivo dell'articolo è quello di individuare, sulla base dei provvedimenti legislativi adottati nell'arco degli ultimi 28 anni, gli elementi giuridici del turismo rurale e, cioè, gli elementi oggettivi e soggettivi, nonché il grado di connessione del turismo rurale con l'azienda e l'attività agricola.

A partire da Agenda 2000, il turismo rurale viene inteso in senso ampio, come mezzo per la diversificazione dell'economia rurale, mentre, nell'ultimo regolamento n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale, viene collocato nell'ambito delle azioni intraprese da una pluralità di soggetti operanti nelle zone rurali.

Il legislatore non si occupa della determinazione dei limiti e delle caratteristiche del fenomeno, trattandolo come mero strumento della politica rurale che si prefigge l'obiettivo di migliorare i redditi degli agricoltori e di supportare e valorizzare le aree rurali. Egli lascia agli ordinamenti nazionali dei Paesi Membri la competenza di stabilire la definizione e i criteri dell'ospitalità nei territori rurali e l'eventuale differenziazione tra la nozione di turismo rurale e quella di agriturismo.

AGNIESZKA SZYMECKA

Ubezpieczenia gospodarcze jako instrument zarządzania ryzykiem w rolnictwie

Doświadczenia wybranych państw
Unii Europejskiej

1. Ryzyko, definiowane jako niepewność osiągnięcia zaplanowanych dochodów i zysków z prowadzonej aktywności¹, jest nierozdzielnie związane z każdą działalnością gospodarczą. Dotyczy ono także działalności rolniczej, przy czym swoistość tej działalności sprawia, że niektóre rodzaje ryzyka obciążają ją w większym stopniu niż inne działalności gospodarcze.

W takim samym stopniu, jak inne dziedziny gospodarki, sektor rolny wystawiony jest na ryzyko osobowe, a więc ryzyko związane z osobistą zdolnością rolnika i innych pracowników do wydajnego i efektywnego prowadzenia działalności, na ryzyko majątkowe, którego wynikiem są szkody powstałe w majątku rzeczowym gospodarstwa, czy też na ryzyko finansowe, związane m.in. z niedostateczną płynnością finansową, powodującą roszczenia osób trzecich do aktywów przedsiębiorstwa. Natomiast rodzaje ryzyka, które wpływają na wyższą zmienność wyników ekonomicznych gospodarstw rolnych, a co za tym idzie, sprawiają, że sektor rolny jest wysoce niepewny, to ryzyko instytucjonalne, związane ze zmianami polityki państwa wobec sektora rolnego, ryzyko cenowe wynikające

¹ Tak A. Jerzak, *Podstawowe zagadnienia ryzyka w gospodarce rolnej*, w: *Ekonomiczne uwarunkowania rynkowych narzędzi stabilizacji cen i zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, red. A. Jerzak, A. Cieszkowski, Poznań 2006, s. 102 i n.

ze swoistych cech popytu i podaży na produkty żywnościowe², a przede wszystkim ryzyko produkcyjne³.

Ryzyko produkcyjne jest następstwem charakterystycznych cech produkcji rolniczej: silnego uzależnienia od warunków rozwoju biologicznego zwierząt i roślin, które tylko w nieznacznym stopniu mogą być kontrolowane przez człowieka oraz od czynników klimatycznych i atmosferycznych. Ta ostatnia zależność nasila się jeszcze bardziej wraz z zachodzącymi w ostatnim czasie zmianami klimatycznymi, które potęgują niekorzystne zjawiska przyrodnicze, powodując coraz częstsze straty w procesie produkcji rolnej⁴. Na swoistość sektora rolnego, determinującą wyższy poziom ryzyka produkcyjnego, wpływa również konieczność uwzględniania terminowości i sezonowości procesów gospodarczych, a także kolejność poszczególnych etapów produkcji, które – w przeciwieństwie do etapów produkcji przemysłowej – muszą następować po sobie w ustalonym porządku i w określonym czasie⁵.

Z uwagi na wskazane powyżej cechy działalności rolniczej, już od dawna sektor rolny jest przedmiotem szczególnej interwencji publicznej, mającej na celu ograniczenie ryzyka cenowego i produkcyjnego. Jeśli chodzi o ryzyko cenowe, w krajach Unii Europejskiej było ono przez wiele lat zarządzane różnorodnymi mechanizmami stabilizacji rynku i cen Wspólnej Polityki Rolnej. Obecnie – w wyniku stopniowych reform tej polityki – mechanizmy te są w znacznym stopniu ograniczane i zastępowane innymi instrumentami. Taką rolę pełnią dziś w dużej mierze płatno-

² Chodzi tutaj o prawo Engla, zgodnie z którym w miarę wzrostu dochodu społeczeństwa wydatki na żywność – w przeciwieństwie do produktów nieżywnościowych – nie zmieniają się bądź relatywnie maleją, oraz o prawo Kinga, wskazujące na brak elastyczności pomiędzy podażą produktów rolnych a ich ceną (poziom konsumpcji nie zmienia się wraz ze zmianą ceny produktów).

³ C. Klimkowski, *Innowacyjne instrumenty ubezpieczenia rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2007, s. 7. Więcej na temat definicji i różnych klasyfikacji ryzyka zob. A. Jerzak, op. cit., s. 105 i n. W literaturze zagranicznej zob. A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario*, I. *Elementi di teoria generale*, Milano 1988 (rozdział 2); idem, *La problematica del rischio in agricoltura*, „Rivista di Diritto Agrario” 1984, z. 3, s. 285 i n.

⁴ Więcej na ten temat zob. *Zmiany klimatu a rolnictwo i obszary wiejskie*, red. M. Sadowski, J. Wilkin, I. Kołomyjska, Z. Karczun, K. Witeska, FDPA, Warszawa 2008.

⁵ C. Klimkowski, *Perspektywy rynku ubezpieczeń produkcji rolniczej w Polsce i Unii Europejskiej*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 7. Więcej na temat szczególnych cech działalności rolniczej zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 43 i n.; Z. Adamowski, *Podstawy ekonomiki i organizacji przedsiębiorstw rolnych*, Warszawa 1983, s. 100 i n.

ści bezpośrednie⁶. Jeśli zaś chodzi o zarządzanie ryzykiem produkcyjnym, to podstawowym – aczkolwiek nie jedynym – instrumentem w tym zakresie są ubezpieczenia⁷. Już od dawna powszechnie uważa się, że zakup polisy ubezpieczeniowej jest z wielu względów najefektywniejszym sposobem radzenia sobie z finansowymi następstwami strat produkcyjnych w rolnictwie⁸.

W przeciwieństwie do instrumentów zarządzania ryzykiem cenowym, które regulowane są w głównej mierze na szczeblu unijnym, ubezpieczenia produkcji rolnej nie są przedmiotem polityki wspólnotowej. Są one regulowane na poziomie krajowym. Stąd też w poszczególnych krajach członkowskich rynki ubezpieczeń znacznie się od siebie różnią.

Celem niniejszego artykułu jest próba oceny polskiego systemu ubezpieczeń produkcji rolnej na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Przedmiotem analizy będą systemy ubezpieczeniowe Hiszpanii i Włoch, a więc krajów, w których rynek ubezpieczeń charakteryzuje się wysoką efektywnością. Poznanie rozwiązań funkcjonujących w innych państwach członkowskich jest pożądane, ponieważ zgodnie ze wspomnianymi kierunkami reform Wspólnej Polityki Rolnej, odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem przenosi się w coraz większym stopniu na producentów rolnych, a ciężar w zakresie prowadzenia polityki zarządzania ryzykiem przelicany jest na poziom państw członkowskich⁹. Znajomość rozwiązań i doświadczeń innych państw członkowskich może zatem pomóc w usprawnieniu systemu zarządzania ryzykiem w Polsce, co z kolei może w zasadniczy sposób wpłynąć na efektywność zarządzania gospodarstwami rolnymi i poziom ich konkurencyjności na wspólnotowym i światowym rynku.

⁶ Por. Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR (KOM(2007)722), w którym Komisja wskazuje, że „pomoc dla producenta oddzielona od produkcji, zrywająca powiązanie między dopłatami dla gospodarstw a wysokością uzyskiwanej przez nie produkcji, pozwala rolnikom lepiej przygotować się na p r z e w i d y w a n e ryzyko, na przykład poprzez zaprzestanie produkcji mało rentownej na rzecz działalności bardziej dochodowej. Oddzielenie pomocy od produkcji również pozwala rolnikom złagodzić nieprzewidziane skutki ryzyka”.

⁷ Innymi instrumentami mogą być: dywersyfikacja działalności w ramach gospodarstwa, stosowanie odpowiednich technik agronomicznych, kredyty, pożyczki czy oszczędności, a także – coraz bardziej popularne, aczkolwiek jeszcze słabo rozpowszechnione w Europie – instrumenty finansowe (rynki terminowe).

⁸ C. Klimkowski, *Innowacyjne...*, s. 5.

⁹ S. Balcerak, *Nowe zasady pomocy państwa dla rolnictwa w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 188.

Zanim jednak przedstawione zostaną doświadczenia wspomnianych krajów, warto dokonać choćby krótkiej charakterystyki korzyści i trudności związanych z rozwojem rynków ubezpieczeniowych.

2. Ubezpieczenia produkcji rolnej niosą ze sobą wiele korzyści, zarówno z punktu widzenia państwa, jak i rolników. Z punktu widzenia państwa dobrze funkcjonujący rynek ubezpieczeniowy ma tę zaletę, że pozwala na stabilizację wydatków budżetowych. Gdy rynek ubezpieczeń nie działa, rządy muszą uruchamiać pomoc *ad hoc*, której wysokości w momencie formułowania budżetu nie można dokładnie przewidzieć. Podobnie nie można z góry przewidzieć ani natury, ani intensywności zdarzeń meteorologicznych powodujących straty. Wielokrotnie więc w przypadku klęski żywiołowej uruchamiane są w trybie pilnym dodatkowe fundusze, które niekiedy znacznie zakłócają równowagę budżetową.

Pomoc *ex post*, wypłacana rolnikom w budżetu państwa, łączy się także z wieloma trudnościami organizacyjnymi w redystrybucji środków, co przekłada się na znaczne opóźnienie w wypłacie pomocy w stosunku do momentu zaistniałej klęski. Poza tym pieniądze te nie pokrywają zazwyczaj rzeczywiście poniesionej szkody, a mają raczej charakter socjalny¹⁰. Rolnicy nie mają też pewności co do ostatecznej kwoty rekompensaty.

W przypadku ubezpieczeń większość z tych problemów się nie pojawia. Z góry przewidziane są środki na dotacje, zachowana jest więc stabilność budżetu. Nie występują także problemy techniczno-organizacyjne: straty są szacowane w oparciu o standardowe procedury, a odszkodowania wypłacane w krótkim terminie, najczęściej skorelowanym z terminem, w którym miały nastąpić zbiory. Rolnicy wiedzą też, czego mogą się spodziewać, gdyż wysokość odszkodowania, termin i sposób ich wypłaty są z góry określone w umowie. Mają więc oni prawo do odszkodowania. Ubezpieczenia ułatwiają także dostęp do kredytów. Przy niskiej powszechności ubezpieczeń banki, obawiając się skorelowania ryzyka strat produkcyjnych, często zwiększają cenę kredytów, co znacznie utrudnia zdobycie niezbędnych funduszy potrzebnych na wdrażanie nowych technologii, specjalizacji produkcji czy poprawę bezpieczeństwa egzystencji

¹⁰ W następstwie suszy w 2006 r. Minister Finansów wydał decyzję w sprawie zmian w budżecie państwa, zwiększając budżety wojewodów o łączną kwotę 443 778 557 zł, z przeznaczeniem na jednorazowe zasiłki dla rodzin rolniczych dotkniętych suszą. Rolnicy otrzymali po 500 zł na gospodarstwo do 5 ha i 1000 zł na gospodarstwo powyżej 5 ha. Była to zatem zwykła pomoc socjalna, która w żaden sposób nie mogła przyczynić się wznowienia produkcji czy wyrównania poniesionych strat.

rodzin rolniczych. Wiadomo jednak, że z zaletami mechanizmu ubezpieczeń nie idzie w parze ich powszechność. Rozwój rynku ubezpieczeniowego w rolnictwie wiąże się bowiem z wieloma trudnościami, których wynikiem jest małe zainteresowanie producentów rolnych ofertą zakładów ubezpieczeniowych. Brak powszechności nabywania polis przez rolników wynika zazwyczaj z dwóch podstawowych przyczyn.

Z jednej strony ze stosowania przez państwo doraźnej pomocy w przypadku klęski żywiołowej, która – choć może wydawać się uzupełniająca wobec systemu ubezpieczeniowego – w rzeczywistości najczęściej jest z nią niekompatybilna. Wynika to z faktu, że oczekiwania rolników na doraźną pomoc państwa zmniejszają poczucie potrzeby zawarcia ubezpieczenia. Niekiedy proponuje się, by wypłatę pomocy doraźnej uzależnić od posiadania polisy ubezpieczeniowej. Takie rozwiązanie byłoby jednak niezwykle trudne do realizacji ze względu na wysoki koszt polityczny, jaki musiałby ponieść rząd decydujący się na jego wprowadzenie.

Z drugiej strony istnieją zasadnicze różnice w wycenie ryzyka z punktu widzenia rolników i firm ubezpieczeniowych: firmy ubezpieczeniowe borykają się bowiem z licznymi czynnikami zmuszającymi je do ustalania cen polis ubezpieczeniowych na odpowiednio wysokim poziomie, które najczęściej są uważane przez rolników za zbyt wygórowane. Chodzi tutaj o takie czynniki, jak brak niezależności występowania strat w rolnictwie, asymetria informacji oraz wysokie koszty transakcyjne.

Łączenie niezależnego od siebie ryzyka, a więc agregowanie niezależnych od siebie rodzajów ryzyka w celu obniżenia niepewności dla całej zbiorowości, stanowi istotę działania firm ubezpieczeniowych¹¹. W przypadku, kiedy niebezpieczeństwo wystąpienia danego negatywnego zdarzenia jest takie samo i obejmuje wielu ubezpieczonych – tak jak ma to miejsce w przypadku sektora rolnego, w którym zarówno niekorzystne warunki atmosferyczne, jak i epidemie chorób zwierzęcych obejmują swym zakresem setki gospodarstw rolnych – firmy ubezpieczeniowe zmuszone są tworzyć rezerwy na poczet przyszłych kumulacji roszczeń bądź też korzystać z usług firm asekuracyjnych¹². Takie zabiegi nieuchronnie wpływają na podwyższenie składek.

Asymetria informacji, a więc sytuacja, w której jedna ze stron transakcji posiada więcej informacji od drugiej strony, jest zjawiskiem charakterystycznym dla różnego rodzaju ubezpieczeń. W przypadku ubezpieczeń

¹¹ Tak D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, Warszawa 2007, s. 404.

¹² C. Klimkowski, *Innowacyjne...*, s. 22.

rolniczych, jest ona jednak dużo większa, z uwagi na specyfikę działalności rolniczej. Ubezpieczyciel posiada zazwyczaj dużo mniej informacji o potencjalnym ryzyku w produkcji niż ubezpieczający się producent rolny, co sprawia, że ubezpieczyciel nie jest w stanie odpowiednio wycenić ubezpieczonego ryzyka. Asymetria informacji łączy się dodatkowo z problemem pokusy nadużyć (*moral hazard*), która występuje wtedy, gdy ubezpieczony po zakupieniu polisy ubezpieczeniowej celowo zmienia sposób produkcji i zarządzania, by zwiększyć potencjalny wymiar lub prawdopodobieństwo strat i tym samym odszkodowań, a także z negatywną selekcją (*adverse selection*), czyli zwiększonym zainteresowaniem ofertą firm ubezpieczeniowych przede wszystkim ze strony gospodarstw o skrywanym wysokim poziomie ryzyka¹³.

Na poziom cen polis ubezpieczeniowych duży wpływ mają także wysokie koszty transakcyjne ubezpieczeń rolniczych, wynikające z potrzeby ubezpieczycieli posiadania gęstej sieci przedstawicieli na obszarach wiejskich, dobrze wykształconej kadry oraz dużej wiedzy na temat złożonych procesów wpływających na wyniki produkcyjne w rolnictwie¹⁴. Na wysoki poziom tych kosztów składają się wydatki związane ze skomplikowanym procesem szacowania ryzyka, pozyskiwaniem klientów oraz drogimi mechanizmami likwidacji szkody.

3. Z uwagi na przedstawione wyżej trudności związane z rozwojem ubezpieczeń rolniczych, większość państw podejmuje różnorodne działania mające na celu zwiększenie popytu na polisy ubezpieczeniowe. Sprawnie działający rynek ubezpieczeń wiąże się bowiem ze sporymi korzyściami społecznymi, których osiągnięcie jest celem każdego rządu. Ubezpieczenia gwarantują stabilizację dochodów gospodarstw rolnych, które z kolei wpływają na poprawę spójności społecznej i zatrzymanie ludności wiejskiej na wsi.

Jak powiedziano wcześniej, w Unii Europejskiej regulacje w zakresie systemów ubezpieczeniowych leżą w gestii państw członkowskich. Nie były one elementem Wspólnej Polityki Rolnej ani też innej polityki wspólnotowej. Unia Europejska, zgodnie z zasadą subsydiarności, nie ingeruje w poczynania państw członkowskich, pozostawiając im duży margines dobrowolności wyboru metod działania. Na szczęblu unijnym podejmo-

¹³ Por. S. Rembisz, *Ubezpieczanie dochodów w rolnictwie*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2004, nr 5, s. 56.

¹⁴ Tak C. Klimkowski, *Innowacyjne...*, s. 23.

wane są jednak pewne działania skierowane na wyrównanie warunków funkcjonowania poszczególnych systemów, a także zachęcanie do ich rozwoju.

Potrzeba rozwoju instrumentów ubezpieczeniowych została szczególnie wyeksponowana w wydanym w 2005 r. Komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie¹⁵. W dokumencie tym Komisja poddała szerokiej dyskusji trzy propozycje instrumentów zarządzania ryzykiem, z których dwa miały charakter *stricte* ubezpieczeniowy: dopłaty do składek ubezpieczeniowych na wypadek klęsk żywiołowych oraz wsparcie dla tzw. funduszy wzajemnego inwestowania¹⁶. W założeniu instrumenty te miały na celu – łącznie bądź osobno – rekompensować reformy Wspólnej Polityki Rolnej, ale także – docelowo – zastąpić środki nadzwyczajne *ad hoc* stosowane w ramach polityki wspólnotowej i państw członkowskich. Zaproponowane w Komunikacie instrumenty stały się przedmiotem późniejszych prac organów wspólnotowych w zakresie tworzenia nowego systemu zarządzania ryzykiem.

Zwieńczeniem tych prac są ostatnie propozycje legislacyjne w projekcie rozporządzenia dotyczącego systemów wsparcia dla rolników¹⁷. Art. 68 ust. 1 (pkt d i e) projektu rozporządzenia przewiduje możliwość wykorzystania przez państwo członkowskie do 10% krajowych pułapów na przyznanie wsparcia rolnikom w formie wkładu do składek z tytułu ubezpieczenia upraw oraz na fundusze wzajemnego inwestowania, dotyczące chorób zwierząt i roślin. Szczegółowe warunki przyznawania tej pomocy określają art. 69 i 70 projektu. Rozwiązanie to daje zatem możliwość dodatkowego finansowania wsparcia rozwoju instrumentów ubezpieczeniowych z budżetu unijnego, których wykorzystanie pozostawione zostało – tradycyjnie – decyzji poszczególnych państw członkowskich.

Innym przejawem wspierania ubezpieczeń na poziomie wspólnotowym jest art. 11 ust. 8 rozporządzenia wyłączeniowego, który przewiduje, że od 1 stycznia 2010 r. rekompensata państwa za straty w wyniku klęsk żywiołowych musi być zmniejszona o 50%, chyba że przyznaje się je

¹⁵ KOM(2005) 74 końcowy. Należy też wspomnieć, że już w 2001 r. Komisja Europejska dokonała analizy narzędzi zarządzania ryzykiem w rolnictwie, (Komisja Europejska, *Risk Management Tools for EU Agriculture with a special focus on insurance*, Bruksela 2001).

¹⁶ Trzeci z proponowanych instrumentów – gwarancje dla ubezpieczenia dochodu w razie sytuacji kryzysowych – został szeroko skrytykowany i nie został uwzględniony w dalszych pracach legislacyjnych.

¹⁷ Zob. KOM(2008) 306/4.

rolnikom, którzy dokonali ubezpieczenia pokrywającego co najmniej 50% średniej rocznej produkcji lub dochodu związanego z produkcją i obejmującego zagrożenia związane z niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi statystycznie najczęściej występującymi w danym państwie członkowskim lub regionie. Oznacza to, że rekompensaty państwowe będą mogły być wypłacane w pełnej wysokości tylko tym rolnikom, którzy się ubezpieczyli. Wspólnota przejęła więc odpowiedzialność za bardzo niepopularną decyzję, którą ze względów politycznych nie każdy rząd krajowy miałby odwagę podjąć.

Działania na rzecz wspierania rozwoju ubezpieczeń podejmowane są – z lepszym bądź gorszym skutkiem – przede wszystkim jednak na szczeblu krajowym. Od polityki krajowej i wprowadzanych instrumentów zależy bowiem w głównej mierze powodzenie rozwoju ubezpieczeń rolniczych. Rządy poszczególnych państw stosują różne rozwiązania w tym zakresie. Wprowadzają dotacje do składek ubezpieczeniowych, refundują firmom ubezpieczeniowym części kosztów administracyjnych, (współ)finansują reasekurację ubezpieczeń czy też – jak w Polsce – wprowadzają obowiązkowe ubezpieczenia upraw i zwierząt gospodarskich. Warto się przyjrzeć doświadczeniom innych państw w tym zakresie i zastanowić się, czy na ich tle rozwiązania przyjęte w Polsce są rozwiązaniami optymalnymi.

4. Jak powiedziano na wstępie, za wzór rozwiązań w zakresie systemu ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie – przynajmniej w skali europejskiej – powszechnie uznaje się system funkcjonujący w Hiszpanii. Tradycje ubezpieczeniowe sięgają w tym kraju jeszcze początków XX w., a obecnie funkcjonujący model wprowadzony został w 1978 r.¹⁸ Jest to system tzw. łączonych ubezpieczeń rolnych (*Seguro Agrario Combinado*), charakteryzujący się licznymi różnorodnymi pakietami ubezpieczeniowymi dla szerokiej gamy kierunków produkcji roślinnej, zwierzęcej i leśnej oraz wszelkich rodzajów ryzyka, które spełniają określone techniczne kryteria „ubezpieczalności”. Rolnicy mają do dyspozycji polisy chroniące od konkretnego ryzyka, od kilku ryzyk i od wszystkich ryzyk. Korzystanie z systemu odbywa się na zasadzie dobrowolności, przy czym – w myśl zasady solidarności – przystępujący do umowy ubezpieczeniowej zobowiązany jest ubezpieczyć całą swoją produkcję (uprawy, zwierzęta). Składki są subsydiowane przez państwo (45% wartości składki) oraz przez władze samorządowe (5% wartości składki). Niezwykle ważne jest także przyję-

¹⁸ Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados.

cie założenia, że państwo nie udziela pomocy *ex post* w przypadku zdarzeń, które są ubezpieczane w ramach systemu.

Istotą systemu jest zintegrowana współpraca licznych podmiotów, publicznych i prywatnych, działających na rynku ubezpieczeniowym. Udział tych podmiotów oraz charakter ich kompetencji uznawany jest za jeden z podstawowych filarów całego systemu¹⁹. Ubezpieczeni – a więc rolnicy – są reprezentowani przez organizacje zawodowe i spółdzielnie, które zawierają w ich imieniu wspólne umowy ubezpieczeniowe. Warto podkreślić, że choć istnieje możliwość nabywania polis indywidualnych, to właśnie umowy wspólne stanowią największy odsetek podpisywanych umów (95%). Organizacje te promują ponadto ubezpieczenia wśród rolników, aktywnie współpracują z innymi uczestnikami systemu w projektowaniu i opracowywaniu polis ubezpieczeniowych, oraz – co ciekawe – same mogą działać jako ubezpieczyciele na zasadach funduszu wzajemności.

Także ubezpieczyciele zrzeszają się w jednej organizacji, która chroni ich wspólne interesy. Jest to hiszpańskie stowarzyszenie firm ubezpieczeniowych dla łączonych ubezpieczeń rolnych (*Sociedad Anonima Agroseguro*), skupiające obecnie około 60 firm ubezpieczeniowych. „Agroseguro”, wypracowuje wspólne warunki polis i stawek taryfowych dla każdego produktu ubezpieczeniowego (uzależnione od uprawy i obszaru geograficznego), zarządza składkami płaconymi przez rolników i dotacjami państwowymi, kontroluje proces zawierania umów ubezpieczeniowych, ocenia szkody oraz uczestniczy w procedurze wypłat odszkodowań. Co istotne, firmy ubezpieczeniowe zrzeszone w „Agroseguro” działają na zasadzie mechanizmu współubezpieczenia, który jest kluczem dla rozwoju całego systemu. Mechanizm ten pozwala na wykorzystanie składek pobranych w jednym regionie, na wypłatę odszkodowań z tytułu powstałych szkód w innym regionie. Także ten mechanizm odzwierciedla zastosowanie zasady solidarności pomiędzy ubezpieczonymi.

W stosunek ubezpieczeniowy powstający pomiędzy podmiotami prywatnymi w różnym zakresie ingeruje, zarówno centralna, jak i lokalna władza publiczna. Ingerencja ta nie polega jednak tylko na planowaniu i dotowaniu systemu, ale rozciąga się na funkcje koordynacyjne, gwarancyjne i ochronne. Podstawową instytucją jest w tym zakresie Państwowy Urząd Ubezpieczeń Rolnych (*Entidad Estatal de Seguros Agrarios* – ENESA). Jest to jednostka podporządkowana ministrowi rolnictwa, która

¹⁹ F. J. Burgaz, *Il sistema della assicurazioni agricole combinate in Spagna*, w: *La gestione del rischio in agricoltura: strumenti e politiche*, red. P. Stoppa, Roma 2004, s. 142.

opracowuje roczny plan ubezpieczeń i czuwa nad jego realizacją; określa minimalne techniczne wymogi upraw; definiuje rodzaje upraw podlegające ubezpieczeniu oraz terminy zawierania umów ubezpieczeniowych; wypłaca dotacje do składek; współpracuje z odpowiednimi organami na szczeblu samorządowym; prowadzi kampanie informacyjne, promocyjne i doradcze wśród rolników; prowadzi badania i analizy w zakresie szkód w produkcji rolnej; sprawuje arbitraż pomiędzy ubezpieczonymi a ubezpieczycielami. W system zaangażowane jest także ministerstwo gospodarki, w ramach którego działa Konsorcjum Reasekuracyjne (*Consorcio de Compensacion de Seguros – CCS*) oraz Dyrekcja Generalna ds. Ubezpieczeń (*Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones*). Konsorcjum pełni jedną z najważniejszych funkcji gwarantujących sprawność działania systemu. Jest ono odpowiedzialne za realizację obowiązkowej reasekuracji ubezpieczeń. W pełnieniu tego zadania wspomagane jest przez Dyrekcję, która zatwierdza plan reasekuracji poszczególnych firm ubezpieczeniowych oraz proponuje ministerstwu finansów nowe rozwiązania w zakresie reasekuracji.

Przedstawiony system hiszpański jest wysoce efektywny. Wystarczy wspomnieć, że ubezpieczeniem objętych jest ponad 75% upraw roślinnych i 25% zwierząt, co – jak na skalę europejską – jest bardzo dobrym wynikiem²⁰. Sukces ten jest rezultatem przede wszystkim szerokiej oferty ubezpieczeniowej oraz zaangażowania wielu podmiotów, które ściśle ze sobą współpracują. Na powszechność ubezpieczania niewątpliwie wpływ miało jednak także nieudzielanie przez państwo pomocy doraźnej w przypadku zajścia zdarzeń, które podlegają ubezpieczeniu.

5. Wiele rozwiązań przyjętych w hiszpańskim systemie ubezpieczeń wykorzystał także ustawodawca włoski, który od połowy lat dziewięćdziesiątych stopniowo reformował funkcjonujące we Włoszech instrumenty zarządzania ryzykiem produkcyjnym. Podwaliny pod dzisiejszy system dała ustawa z 1970 r. o Funduszu Solidarności Narodowej (*Fondo di Solidarietà Nazionale*)²¹. Ustawa ta ustanawiała reżim interwencji na rzecz gospodarstw rolnych poszkodowanych przez klęski naturalne, z którego finansowane były zarówno rekompensaty *ex post*, jak i działania *ex ante*, obejmujące dopłaty do składek ubezpieczeniowych oraz finansowanie tzw. ochrony aktywnej (*difesa attiva*), czyli działań mających na celu

²⁰ Ibidem.

²¹ Ustawa nr 364 z 1970 r. o Funduszu Solidarności Narodowej.

prewencję i neutralizację negatywnych skutków klęsk naturalnych (np. montowanie instalacji przeciw gradowi).

Początkowo pomoc *ex-post*, która miała na celu przywrócenie zdolności produkcyjnej poszkodowanych gospodarstw, obejmowała wszystkich rolników, którzy ponosili straty. Dopłaty do składek ubezpieczeniowych zaś obejmowały – przynajmniej w początkowym okresie – tylko uprawy i hodowle intensywne oraz bardziej cenione, jak owoce i wino. Podstawowym (i przeważnie jedynym) ryzykiem, które podlegało ubezpieczeniu, było ryzyko gradobicia. System ten skupiał się więc w głównej mierze na płatnościach *ex post*, które pochłaniały średnio ponad 70% budżetu Funduszu²². Z oczywistych względów funkcjonował on dobrze jedynie w okresach, w których występowanie niekorzystnych zjawisk było sporadyczne. Wraz jednak z nasilaniem się klęsk naturalnych okazał się mało skuteczny. Nie tylko doprowadził do znacznego zwiększenia wydatków budżetowych, lecz także skutkowało powstawaniem niepożądanych postaw producentów rolnych. Utrwał „kulturę działania następczego”²³, zniechęcającą do podejmowania czynności prewencyjnych, a co za tym idzie – zniechęcającą do zawierania umów ubezpieczeniowych. Taka sytuacja zmusiła ustawodawcę do podejmowania stopniowych zmian w systemie zarządzania ryzykiem i wzmocnienia instrumentów ubezpieczeniowych. Począwszy od 2002 r. przeprowadzono szereg reform, z których najważniejsze dotyczyły wprowadzenia i podwyższenia dotacji do składek w polisach ubezpieczających kilka ryzyk, stworzenia Funduszu Reasekuracji oraz możliwości tworzenia funduszy wzajemnego inwestowania²⁴.

Najistotniejszym skutkiem reform były jednak rozwiązania przyjęte na mocy dekretu legislacyjnego nr 102 z 29 marca 2004 r.²⁵ Głównym celem tej reformy było przesunięcie interwencji publicznej z działań kompensacyjnych *ex post* na działania wspierające system ochrony *ex ante*, bazujący przede wszystkim na rynku ubezpieczeń. Cel ten realizowało

²² F. Capitano, *L'intervento pubblico nel campo delle assicurazioni agricole in Italia: incongruenze e risultati*, „Politica Agricola Internazionale” 2006, z. 4, s. 48.

²³ Ibidem, s. 49.

²⁴ Por. R. Borriello, *Assicurazioni, gestione dei rischi in agricoltura e garanzia dei redditi*, ISMEA, Roma 2003, s. 24.

²⁵ Dekret ten stanowił realizację przepisów ustawy nr 38 z 2003 r. dotyczącej przepisów z zakresu rolnictwa, która w art. 1 ust. 2 lit. i) zobowiązywała rząd do wydania odpowiednich przepisów, które miały na celu: „określenie innowacyjnych instrumentów finansowych, ubezpieczeniowych i gwarancji kredytowych, w celu wsparcia konkurencyjności i redukcji ryzyka rynkowego a także ułatwienia radzenia sobie gospodarstw rolnych z sytuacjami kryzysowymi spowodowanymi przez klęski żywiołowe i inne nadzwyczajne zdarzenia”.

wprowadzenie przepisu ograniczającego wypłatę pomocy finansowej *ex post* tylko do takich ryzyk, które nie mogą być ubezpieczone, a także ustanowienie planu ubezpieczeń rolnych, wydawanego corocznie przez ministra ds. rolnictwa w porozumieniu ze wszystkimi stronami zaangażowanymi w system. Plan ten określa typologie polis, zdarzenia klimatyczne podlegające ubezpieczeniom, typy produkcji i struktur podlegające ubezpieczeniom. Szczególny akcent postawiony został także na rozbudowanie otoczenia instytucjonalnego rynku ubezpieczeń i wzmocnienie integracji pomiędzy poszczególnymi jego uczestnikami.

Obecnie, podobnie jak w Hiszpanii, włoski system ubezpieczeń angażuje wiele podmiotów publicznych i prywatnych. Także we Włoszech interesy poszczególnych uczestników systemu są chronione przez reprezentujące je organizacje. Po stronie firm ubezpieczeniowych działa ANIA (*Associazione nazionale per le imprese assicuratrici*), która jednak – w przeciwieństwie do hiszpańskiego „Agroseguro” – zrzesza wszelkie firmy ubezpieczeniowe (a więc nie tylko te działające w sektorze rolnym). Natomiast po stronie rolników działają zaś tzw. konsorcja ochronne (*ConSORZI di Difesa*), które odgrywają podstawową rolę w systemie. Są to zrzeszenia, które zajmują się zarówno zawieraniem w imieniu swoich członków umów ubezpieczeniowych, jak i prowadzeniem działań tzw. ochrony aktywnej, a więc działań ograniczających ryzyko wystąpienia negatywnego zdarzenia bądź ograniczające skutki takiego zdarzenia. Dla wsparcia swojej działalności mogą ubiegać się o przyznanie preferencyjnych kredytów.

Warto dodać, że do niedawna konsorcja ochronne były jedynymi podmiotami, które zawierając polisy ubezpieczeniowe, dawały ich członkom możliwość skorzystania z dotacji państwowej. Obecnie z możliwości takiej korzystają także spółdzielnie oraz rolnicy indywidualni. Podobnie jednak jak ma to miejsce w Hiszpanii, także we Włoszech zawierane są najczęściej polisy zbiorowe. Poszczególne konsorcja tworzą Krajowe Stowarzyszenie Konsorcjów Ochronnych (*Associazione Nazionale dei ConSORZI di Difesa – „Asnacodi”*), które współpracując bezpośrednio z innymi uczestnikami rynku ubezpieczeniowego przedstawiają wspólne stanowisko i tym samym lepiej chronią interesy rolników.

Po stronie publicznej, oprócz ministerstwa rolnictwa i poszczególnych Regionów, działa Instytut Usług na rzecz Rynku Rolno-Spożywczego (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare – ISMEA*). Do zadań Instytutu należy zarządzanie Funduszem Reasekuracyjnym, zarządzanie bankiem danych w zakresie ryzyk w rolnictwie (bank ten zawiera informacje w zakresie natury, przyczyn, rozmiarów i sposobów zarządzania

ryzykiem; dane te są powszechnie dostępne) oraz prowadzenie – we współpracy z ministerstwem rolnictwa, Regionami, przedstawicielami rolników, i firm ubezpieczeniowych – badań nad nowymi instrumentami ubezpieczeniowymi²⁶.

Wszyscy uczestnicy rynku ubezpieczeniowego ściśle ze sobą współpracują, zwłaszcza przy opracowywaniu rocznego planu ubezpieczeń. Sam system ubezpieczeniowy opiera się na podobnych zasadach, jak system hiszpański. Umowy ubezpieczeniowe są zawierane na zasadzie dobrowolności, rozwija się rynek polis pokrywających dwa bądź więcej ryzyk, a ubezpieczeniu podlegają prawie wszystkie rodzaje produkcji roślinnej, produkcji zwierzęcej i urządzeń (np. szklarnie).

6. Jak na tle przedstawionych wyżej systemów ubezpieczeniowych przedstawiają się rozwiązania polskie? W Polsce system ubezpieczeń produkcyjnych w rolnictwie reguluje ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich²⁷. Ustawa ta wprowadza pewne instrumenty mające wpłynąć na upowszechnienie ubezpieczeń wśród producentów rolnych.

Tak jak ma to miejsce w wielu innych państwach członkowskich, w tym w Hiszpanii i we Włoszech, także polski system przewiduje mechanizm dopłat z budżetu państwa do składek producentów rolnych z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od wystąpienia niektórych zdarzeń losowych²⁸. Wnioski o zawarcie umowy ubezpieczenia objętą dopłatami do składek są składane przez producentów rolnych w zakładach ubezpieczeń, które zawarły z ministrem właściwym do spraw rolnych odpowiednią umowę w sprawie dopłat. Umowa ubezpieczenia może obejmować wszystkie lub tylko niektóre wybrane przez producenta rolnego rodzaje ryzyk. Dopłaty stanowią część należnych zakładom ubezpieczeń składek z tytułu zawartych umów ubezpieczeniowych i wypłacane są przez ministra właści-

²⁶ Por. A. Semerari, *L'attività istituzionale di Ismea a supporto del sistema assicurativo*, w: *La gestione del rischio in agricoltura: strumenti e politiche*, red. A. Stoppa, Roma 2004, s. 235.

²⁷ Dz. U. 2005, Nr 150, poz. 1249 z późn. zm.

²⁸ Zgodnie z art. 3 ustawy o ubezpieczeniach upraw i zwierząt gospodarskich ze środków budżetu państwa udzielane są dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia – w przypadku produkcji roślinnej (upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych) od: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, suszy, ujemnych skutków przezimowania lub przymrozków wiosennych, a w przypadku produkcji zwierzęcej (bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń) od: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny lub uboju z konieczności.

ciwego do spraw rolnictwa. Wysokość dopłat określa corocznie Rada Ministrów, z tym że dopłaty z tytułu upraw wynoszą do 60%, ale nie mniej niż 50% składki; z tytułu ubezpieczenia zwierząt do 50%, ale nie mniej niż 40% składki. Dopłaty przysługują producentom rolnym do powierzchni ubezpieczonych upraw nie przekraczającej 300 ha. Istotnym elementem mającym na celu skłonienie zakładów ubezpieczeniowych do zawierania umów, co dotyczy nie tylko ubezpieczycieli, którzy mają umowę w sprawie dopłat, ale wszystkich, którzy zawarli umowy ubezpieczeniowe, jest także dotacja celowa na pokrycie części odszkodowań należnych producentom rolnym z tytułu szkód spowodowanych przez suszę, a więc najbardziej powszechnego ryzyka występującego w warunkach polskich.

Swoistością polskich rozwiązań, która odróżnia system polski od rozwiązań przyjętych w analizowanych wyżej krajach jest, wprowadzony od 1 lipca 2008 r., obowiązek ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne. Obowiązek ten dotyczy rolników, którzy otrzymali płatności bezpośrednie do gruntów rolnych. Dla jego spełnienia wystarczy, że przez 12 miesięcy – od 1 lipca roku następującego po roku, za który rolnik uzyskał płatność – ochroną ubezpieczeniową objęte będzie co najmniej 50% powierzchni upraw. Na rolnikach, którzy nie wywiązują się z tego obowiązku, ciąży obowiązek wniesienia na rzecz właściwej gminy opłaty w wysokości 2 euro od 1 ha.

Wprowadzenie obowiązku zawierania umów ubezpieczeniowych należy postrzegać jako odpowiedź polskiego ustawodawcy na wspomniany już wyżej przepis art. 11 ust. 8 rozporządzenia wyłączeniowego, zgodnie z którym od 2010 r. rekompensata państwa za straty w wyniku klęsk żywiołowych będzie mogła być wypłacana w pełnej wysokości tylko tym rolnikom, którzy się ubezpieczyli²⁹. Wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia świadczy zatem o dążeniu państwa do zachowania w przyszłości możliwości wypłat odszkodowań „państwowych” dla jak największej liczby producentów rolnych.

Taka logika może budzić pewne wątpliwości ze względu na to, że stoi w sprzeczności z celem rozbudowy rynku ubezpieczeniowego, który – jak wspomniano – jest konkurencyjny wobec wypłat rekompensat *ad hoc*. Obowiązkowy charakter ubezpieczeń tylko w ograniczonym zakresie może

²⁹ Tak w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy wprowadzającej obowiązek zawarcia umowy ubezpieczeniowej.

realizować wspomniany cel: rozwój rynku ubezpieczeniowego nie polega bowiem jedynie na powszechności, ale na rozwijaniu pakietów ubezpieczeniowych (zwłaszcza polis ubezpieczających wiele ryzyk jednocześnie), mechanizmów reasekuracji, badaniach i analizach ryzyka itd. Jeśli wciąż utrzymane będzie oczekiwanie producentów rolnych, co do wypłaty rekompensat, zawierane umowy będą ograniczały się najczęściej do niezbędnego minimum (50% powierzchni upraw), co z kolei stawia się w sprzeczności do zasady solidarności ubezpieczeniowej i może hamować rozwój ofert polis ubezpieczeniowych.

Warto także dodać, że sankcja za niewywiązanie się z obowiązku zawarcia ubezpieczenia niekoniecznie musi wpłynąć na podjęcie decyzji o ubezpieczeniu. Sankcja ta jest relatywnie niska, jeśli weźmie się pod uwagę, że wynosi 2 euro za ha, podczas gdy kwota otrzymywanej płatności wynosi ok. 300 zł/ha. Dodatkowo można wskazać, że płatności bezpośrednie, wykorzystywane na zapłatę grzywny, nie spełniają swojej funkcji instrumentu zarządzania ryzykiem (także produkcyjnym) w gospodarstwach rolnych.

W tym kontekście wydawałoby się pożądane powiązanie rozwiązań ubezpieczeniowych z wprowadzeniem rozwiązań ograniczających atrakcyjność rekompensat *ad hoc*, przyjmując np. (na wzór rozwiązań włoskich czy hiszpańskich) zasadę, że państwo nie udziela pomocy *ex post* w przypadku zdarzeń, które są ubezpieczone w ramach systemu.

Hamująco na rozwój rynku ubezpieczeń w Polsce może wpływać także – widoczny w porównaniu z analizowanymi wyżej systemami Hiszpanii i Włoch – brak stałych mechanizmów koordynacji i synergii działania poszczególnych stron tego rynku oraz ograniczony charakter interwencji publicznej, która koncentruje się zasadniczo na subsydiowaniu składek. Brak jest także instytucjonalnego obudowania rynku ubezpieczeniowego i odrębnych struktur wspomagających rozwój ubezpieczeń poprzez prognozowanie, analizę ryzyka czy działania informujące i promujące zawieranie polis wśród rolników.

Z punktu widzenia producentów rolnych najbardziej dotkliwym mankamentem jest także brak struktur reprezentacji ich interesów ubezpieczeniowych. Rolnicy są słabszą stroną umów ubezpieczeniowych i istnienie podmiotu reprezentującego ich interesy byłoby ze wszech miar pożądane. W przeciwieństwie jednak do przedstawianych wyżej systemów włoskiego czy hiszpańskiego, warunki umów w Polsce są ustalane indywidualnie przez producentów rolnych bezpośrednio z zakładami ubezpieczeniowymi. Nie zostały przewidziane żadne instrumenty zachęcające rolników do

podejmowania wspólnych działań i wspólnego negocjowania warunków umów ubezpieczeniowych. Warto by skorzystać w tym zakresie z doświadczeń włoskich, gdzie konsorcja ochronne, dzięki większej sile kontraktowej, a także podejmowaniu działań zmniejszających ryzyko bądź też przejmowaniu odpowiedzialności za zarządzanie mniejszym ryzykiem, są w stanie wynegocjować często dużo bardziej korzystne warunki ubezpieczenia niż rolnicy indywidualni.

Zgodnie z prawem polskim, umowy ubezpieczeniowe mogłyby być zawierane np. przez spółdzielnie. Mogą one kwalifikować się jako producent rolny w myśl przepisów ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich³⁰. Możliwość zawierania umów ubezpieczeniowych na rzecz osoby trzeciej (w tym przypadku członków spółdzielni) przewiduje natomiast art. 808 k.c. O ile jednak taka możliwość istnieje, o tyle ustawodawca w żaden sposób nie zachęca do podejmowania wspólnych inicjatyw w tym zakresie. Pewnym rozwiązaniem mogłoby być uzależnienie (wysokości) dopłat do składek od tego, czy umowa zawierana jest przez rolnika indywidualnie, czy też poprzez podmiot reprezentujący większą liczbę producentów rolnych. Warto by też rozważyć wprowadzenie mechanizmów – w tym i finansowych – zachęcających do tworzenia „komórek zarządzania ryzykiem” w ramach grup producentów rolnych.

Promocja działań wspólnych jest niezwykle istotna. Świadczą o tym chociażby kierunki rozwiązań wspólnotowych, które wspierają inicjatywy zrzeszania się rolników i podejmowania wysiłków w kierunku przejmowania odpowiedzialności za ryzyko w prowadzonych gospodarstwach. Zdobywanie doświadczeń w tym zakresie może być też celowe z punktu widzenia potrzeby tworzenia funduszy wzajemnego inwestowania, które – jak można się spodziewać, biorąc pod uwagę ostatnie reformy WPR³¹ – będą odgrywały coraz większą rolę w zakresie zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

³⁰ Art. 2 pkt 2) ustawy za producenta rolnego uważa osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, w której posiadaniu lub współposiadaniu jest gospodarstwo rolne i która jest małym bądź średnim przedsiębiorcą w rozumieniu odpowiednich przepisów wspólnotowych. Za producenta rolnego mogą więc być uznane np. spółdzielnie. Spełniają one przesłankę posiadania gospodarstwa rolnego, ilekroć członkowie zobowiązani są do wniesienia wkładów gruntowych, które wnoszone są na własność spółdzielni bądź do korzystania z nich przez spółdzielnię na podstawie innego stosunku prawnego, w tym np. użytkowania.

³¹ Por. np. reformę rynku wina; zob. S. Balcerak, *Reforma wspólnej organizacji rynku wina*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 163.

**ECONOMIC INSURANCE
AS A RISK MANAGEMENT INSTRUMENT IN AGRICULTURE:
EXPERIENCES OF SELECTED EU MEMBER STATES**

S u m m a r y

In the face of a growing agricultural production risk and related price increase, risk management in agriculture is becoming increasingly important.

Higher price risk is a result of continuing reforms of the Common Agricultural Policy and the weakening of the existing risk management mechanisms. Increased agricultural production risk is caused by escalating occurrences of adverse weather conditions resulting from climatic changes, which consequently bring about frequent and growing losses in the process of agricultural production. Hence such an importance of risk management today.

The paper focuses on the system of agricultural produce insurance, which is one of the key risk management mechanisms. Both, advantages and pitfalls of developing insurance markets have been presented. Solutions functioning in Spain and Italy have been analysed and on that basis the current situation in Poland was assessed and described. The weaknesses of the Polish system were depicted and some desired changes postulated.

**L'ASSICURAZIONE COME STRUMENTO
DI GESTIONE DEL RISCHIO IN AGRICOLTURA:
ESPERIENZE DI ALCUNI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA**

R i a s s u n t o

La problematica concernente la gestione del rischio riveste sempre più importanza dinnanzi all'aumento del rischio di mercato e del rischio di produzione, entrambi legati allo svolgimento dell'attività agricola.

L'aumento del rischio di mercato è la conseguenza delle riforme della Politica Agricola Comune e del sempre più limitato ruolo dei finora vigenti strumenti preposti per la sua gestione. L'aumento del rischio di produzione invece è legato al crescente verificarsi di fenomeni atmosferici negativi – conseguenza dei cambiamenti climatici – che comportano sempre più spesso e sempre più grandi danni alle produzioni agricole. Sotto questo aspetto, la problematica degli strumenti di gestione del rischio diventa molto attuale.

L'oggetto dell'articolo è il sistema delle assicurazioni agricole come uno degli strumenti di base di gestione del rischio di produzione, individuandone i benefici e le difficoltà legate al loro sviluppo. L'analisi riguarda anche le soluzioni adottate in materia in Spagna e in Italia. Sulla base della predetta analisi sono state valutate le soluzioni vigenti in Polonia, con indicazione dei punti deboli e dei cambiamenti necessari.

JERZY BIELUK

Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych

1. W polskim prawie brakuje jednolitego pojęcia określającego procesy wytwórcze w rolnictwie. Ustawodawca posługuje się różnymi wyrażeniami, jak np. „produkcja rolna”, „działalność rolnicza”, „działalność wytwórcza w rolnictwie”, które nie oznaczają dokładnie tego samego. Dla przykładu, wystarczy porównać interesujące nas tu wyrażenia występujące w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, ustawie o swobodzie działalności gospodarczej lub w ustawie o podatku rolnym¹.

Przedmiotem niniejszych rozważań jest pojęcie działalności rolniczej identycznie zdefiniowane w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych i w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych². Warto w tym miejscu przytoczyć tę definicję w całości – jest to: „Działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa,

¹ Por. art. 2 ust 3 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.; art. 6 pkt 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 64, poz. 592 z późn. zm.; art. 2 ust. 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 136, poz. 969; art. 3 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 155, poz. 1095.

² Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 14, poz. 176, z późn. zm.; ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 54, poz. 654, z późn. zm. Dalej ze względu na identyczne brzmienie powoływanych przepisów obie ustawy określane będą skrótem u.p.d.

szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także 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 i kaczek,
- 3) 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego,
- 4) 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt licząc od dnia nabycia³.

Celem niniejszego artykułu jest zasygnalizowanie problemów związanych z interpretacją i stosowaniem tak zdefiniowanego pojęcia działalności rolniczej, choć trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że szczegółowa analiza sformułowań zawartych w przytoczonej definicji oraz rozstrzygnięcie spornych zagadnień prawnych wymaga dużo obszerniejszego opracowania. Nie zajmuję się tu również kwestią oceny systemu opodatkowania działalności rolniczej⁴ ani też analizą innych ujęć definicyjnych działalności rolniczej w polskim systemie prawa. Z pewnością potrzebna jest szersza dyskusja, podjęta już w literaturze⁵, na temat tego pojęcia, poprzez zatem trzeba zgłaszać w literaturze postulat jego ujednoczenia⁶.

Skupienie uwagi na pojęciu działalności rolniczej w wymienionych ustawach podatkowych wynika z roli, jaką pełni to pojęcie w zakresie

³ Art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

⁴ Szerzej o problemach związanych z opodatkowaniem rolnictwa podatkami dochodowymi por. J. Bieluk, *Podatek dochodowy w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007, s. 201 i n. Zaznaczyć jednak należy, że system opodatkowania rolnictwa w Polsce z dominującą w tym zakresie rolą podatku rolnego uznać trzeba za archaiczny i niemający nic wspólnego ze sprawiedliwym rozłożeniem obciążeń podatkowych.

⁵ Por. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań 2008, s. 194 i n.; por. idem, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, t. II, Piła 2003; B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 89 i n.; A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym*, cz. II, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 199 i n.

⁶ Na temat niezgodności terminologicznej por. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie...*, s. 166. Zdaniem tego Autora, „Taki stan legislacji nie odpowiada postulatowi jasności prawa, nie ułatwia też jego stosowania, zaś przed doktryną pojawia się zadanie uporządkowania siatki pojęciowej, a w szczególności określenia znaczenia tych pojęć, które mają walor podstawowych – dla prawa rolnego – kategorii pojęciowych”.

ustalenia przedmiotu opodatkowania. Od momentu wprowadzenia podatków dochodowych do systemu podatkowego w Polsce, z ich zakresu wyłączone są dochody z rolnictwa⁷; działalność rolnicza nie jest objęta podatkami dochodowymi. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej, nie stosuje się przepisów tychże ustaw. Jedynym podatkiem, który obciąża rolników, jest podatek rolny, skonstruowany na zupełnie innych zasadach niż podatki dochodowe. Nie jest on zależny od przychodu ani od dochodu osiągniętego z działalności rolniczej, jest rodzajem podatku majątkowego o konstrukcji uzależniającej wysokość obciążenia gospodarstwa rolnego od jego wielkości i jakości gruntów. Innej regulacji podlegają działy specjalne produkcji rolnej⁸. Wprawdzie tego rodzaju działalność jest uznawana za rolniczą, ale podlega ona podatkowi dochodowemu, choć w inny sposób niż pozarolnicza działalność gospodarza.

Zaliczenie określonego rodzaju działalności do działalności rolniczej ma zatem ogromne znaczenie ze względu na możliwość wyłączenia spod opodatkowania podatkiem dochodowym. Dlatego też ustawowa definicja tej działalności powinna być ścisła i precyzyjna, jasno określać przedmiot wyłączenia, czyli rodzaje aktywności człowieka, które do takiej działalności należy zaliczyć. Z tego punktu widzenia w dalszych rozważaniach zostanie przeprowadzona szczegółowa analiza poszczególnych elementów składowych przytoczonej wcześniej definicji działalności rolniczej.

2. Definicja ta wylicza różne rodzaje aktywności zaliczane do działalności rolniczej. Zgodnie z Polską Klasyfikacją Wyrobów i Usług⁹ (dział 01), produktami rolnictwa są rośliny uprawne i produkty pochodzenia roślinnego oraz zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego. Klasyfikacja wyraźnie odróżnia jako produkty rolnictwa rośliny uprawne od produktów pochodzenia roślinnego oraz zwierzęta żywe od produktów pochodzenia zwierzęcego. Zgodnie z definicją z u.p.d., do działalności rolniczej zalicza się wytwarzanie produktów roślinnych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw. Pojęcie wytwarzania

⁷ Konstrukcja zwolnienia działalności rolniczej z opodatkowania podatkami dochodowymi jest niezmienną od 1 stycznia 1991 r.

⁸ Takie pojęcie występuje też w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU), Dz. U. Nr 89, poz. 844, z późn. zm.

jest wystarczająco precyzyjne, jednak brak jest tu rozróżnienia między roślinami i produktami roślinnymi. Właściwsze byłoby uwzględnienie obu tych kategorii. Można oczywiście uznać, że pojęcie produktów roślinnych zakresem odpowiada „roślinom i produktom pochodzenia roślinnego” z PKWiU, ale zdecydowanie precyzyjniejsze byłoby na przykład określenie „wytwarzanie roślin i produktów pochodzenia roślinnego”.

Przepisy o statystyce publicznej są bardzo istotne w konstruowaniu przepisów podatkowych. Definicje zawarte w ustawie o podatku od towarów i usług przewidują wręcz bezpośrednie zastosowanie tych przepisów¹⁰. Należy dążyć do sytuacji, w której definicje ustawowe byłyby precyzyjne i określałyby pewne pojęcia stosownie do regulacji, których zadaniem jest właśnie definiowanie określonych towarów i usług, a z pewnością przepisy o statystyce publicznej do takich właśnie regulacji należą.

Wytwarzane produkty roślinne muszą pochodzić „z własnych upraw”. Pojęcie to należy tłumaczyć w ten sposób, że podmiotem prowadzącym produkcję rolną jest osoba, która uzyskuje dochody z tych produktów. Nie chodzi tu o prawo do ziemi, lecz o brak pośredników między osobą produkującą a sprzedającą. Jeżeli producent i osoba sprzedająca to te same podmioty, wówczas można powiedzieć, że produkty roślinne pochodzą z własnych upraw¹¹.

Jeśli chodzi o kolejne wyrażenie zawarte w analizowanej definicji („wytwarzanie produktów zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym z ho-

¹⁰ Por. art. 2 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, z późn. zm.): „Ileokroć w dalszych przepisach jest mowa o: [...] 6) towarach – rozumie się przez to rzeczy ruchome, jak również wszelkie postacie energii, budynki i budowle lub ich części, będące przedmiotem czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, które są wymienione w klasyfikacjach wydanych na podstawie przepisów o statystyce publicznej, a także grunty”.

¹¹ Drzewa to niewątpliwie rośliny – jednak do gospodarki leśnej odnoszą się inne przepisy. W u.p.d. przychody z gospodarki leśnej zostały ujęte w odrębnym punkcie – u.p.d nie stosuje się do przychodów z gospodarki leśnej w rozumieniu ustawy o lasach oraz ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (art. 1 ust. 1, pkt 2 u.p.d.) Zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 45, poz. 435, z późn. zm.) „gospodarką leśną jest działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymywania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyzną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów w stanie nieprzerobionym. Zaznaczyć należy, że ustawa z 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia” (Dz. U. Nr 73, poz. 764, z późn. zm.) uchylona została 14 stycznia 2004 r. przez art. 15 ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. Nr 229, poz. 2273, z późn. zm.).

dowli lub chowu”), trzeba zauważyć, że w PKWiU występuje sformułowanie „zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego”. Przyjąć należy, że wytwarzanie produktów zwierzęcych mieści w sobie wytwarzanie („produkcję”) zwierząt oraz produktów pochodzenia zwierzęcego. Jednak precyzyjniejsze byłoby powtórzenie za PKWiU terminu „produkcja” (ewentualnie „wytwarzanie”) zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego”, aczkolwiek może najbardziej ściśle byłoby sformułowanie „hodowla i chów zwierząt oraz wytwarzanie produktów pochodzenia zwierzęcego”.

W celu określenia treści tego ostatniego wyrażenia warto przytoczyć definicję ustawową produktów pochodzenia zwierzęcego według ustawy z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego¹², odwołującej się do rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r., ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego¹³, zgodnie z którym: „»Produkty pochodzenia zwierzęcego« oznaczają: – żywność pochodzenia zwierzęcego, w tym miód i krew: żywe małże, szkarłupnie, osłonice i ślimaki morskie przeznaczone do spożycia przez ludzi; oraz inne zwierzęta przeznaczone do przygotowania w celu dostarczenia ich w żywej postaci konsumentowi końcowemu” (załącznik I, ust. 8.1).

Zarówno produkty roślinne, jak i zwierzęce winny być wytwarzane „w stanie nieprzetworzonym”. W ten sposób do działalności rolniczej nie zalicza się już przetwarzania produktów rolnych¹⁴, jednak takie stanowisko może budzić kontrowersje. Na tym tle mogą rodzić się wątpliwości co do zaliczenia konkretnej aktywności do działalności rolniczej. Przetwarzanie niektórych produktów w gospodarstwie rolnym należy ze swojej istoty do procesu produkcji. Z pewnością sprzedaż siana zebranego i wysuszonego przez rolnika, czy też kapusty zebranej i zakiszonej przez rolnika, nie będzie budziła wątpliwości co do uznania za działalność rolniczą, ale już na przykład konfekcjonowanie produktów rolnych bądź sprzedaż zwierząt w klatkach może zostać uznane za działalność opodatkowaną¹⁵.

Część wątpliwości dotyczących opodatkowania przetwarzania produktów rolnych jest eliminowana dzięki zwolnieniu określonych źródeł

¹² Dz. U. Nr 17, poz. 127, z późn. zm.

¹³ Dz. Urz. UE L 139 z 30 kwietnia 2004 r., s. 55.

¹⁴ Por. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie...*, s. 170.

¹⁵ Por. wyjaśnienie Urzędu Skarbowego Łódź-Widzew, sygn. IX-005/282/Z/K/06, również wyjaśnienie urzędu Skarbowego w Wieruszowie, US-I/415-3/03; www.sip.mf.gov.pl.

dochodów z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Niektóre rodzaje działalności związane z rolnictwem są więc objęte podatkiem dochodowym, ale z niego zwolnione. Z podatku dochodowego od osób fizycznych zwolnione są 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 uboju zwierząt rzeźnych i obróbce poubojowej tych zwierząt, w tym również na rozbiorze, podziale i klasyfikacji mięsa¹⁶. Zwolnione są również dochody mogące stanowić dodatkowe źródło utrzymania rolników, ze sprzedaży surowców roślin zielarskich i ziół dziko rosnących sklasyfikowanych w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) w grupie o symbolu 01.11.91-00, jagód, owoców leśnych (PKWiU 01.13.23-00) i grzybów (PKWiU 01.12.13-00.43) – ze zbioru dokonywanego osobiście albo z udziałem członków najbliższej rodziny¹⁷.

W ten sposób taka działalność, jak kiszenie produktów roślinnych czy też wytwarzanie w gospodarstwie rolnym sera z mleka w nim produkowanego, nie jest już działalnością rolniczą w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Uznać należy, że właściwsze byłoby ujęcie działalności polegającej na naturalnym przerobie produktów wytwarzanych w gospodarstwie rolnym za działalność rolniczą. Obecna konstrukcja sztucznie dzieli proces produkcji np. ogórków kiszonych w gospodarstwie na fazę wyłączonej z opodatkowania (do momentu zebrania ogórków) i fazę działalności gospodarczej zwolnionej z opodatkowania (od momentu ich zakiszenia do sprzedaży). Z kolei w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych w ogóle brak jest tego rodzaju wyłączeń z opodatkowania, należy więc uznać, że tego rodzaju działalność prowadzona przez osoby prawne nie jest uważana za działalność rolniczą i podlega opodatkowaniu na ogólnych zasadach¹⁸.

W dalszej części analizowanej definicji wymienia się „produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą gruntową, szklarniową i pod folią oraz produkcję roślin ozdobnych”. Wyrażenia te doprecyzowują omówione już pojęcie

¹⁶ Art. 21 ust. 1 pkt 71 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

¹⁷ Art. 21 ust. 1 pkt 72 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

¹⁸ Jest to jedno z szeregu rozwiązań czyniących działalność rolniczą w formie spółki kapitałowej dużo mniej korzystną.

działalności polegającej na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu. Do tych rodzajów działalności odnosi się również konieczność ich pochodzenia z własnych upraw. Do nieopodatkowania podatkiem dochodowym mają prawo wyłącznie osoby, które wytwarzają dane produkty. Takie wyłączenie nie budzi wątpliwości¹⁹.

Wyjaśnienia wymaga sformułowanie „produkcja grzybów uprawnych”. Warto przypomnieć, że stanowi ono doprecyzowanie pojęcia „działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych”. Pojawia się tutaj jednak jeden zasadniczy problem – grzyby nie są roślinami i nie są również zwierzętami. Są odrębną jednostką klasyfikacyjną. Jest to szkolny błąd ustawodawcy – nie można pisać o roślinach i zwierzętach, jakby był to podział wyłączny. Według definicji ustawowej grzyby są roślinami lub zwierzętami, co nie odpowiada współczesnej nauce biologii.

Zgodnie z rozpowszechnionymi obecnie podziałami świata żywego, rośliny stanowią jedno z pięciu (według innych klasyfikacji: sześciu) królestw obejmujących wszystkie organizmy jądrowe i bezządrowe²⁰. Oczywiście definicja dla celów podatkowych nie musi zawierać określenia całego świata żywego, jednak informacje w niej zawarte muszą być zgodne z nauką. Jeśli ustawodawca objął definicją działalności rolniczej produkcję grzybów uprawnych, to winien właściwie ten rodzaj produkcji zakwalifikować. Skoro grzyby nie są roślinami ani zwierzętami, to wyrażenie ustawowe jest błędne, sprzeczne z podstawami nauki biologii.

Z kolei wyrażenie „produkcja sadownicza” jest skonkretyzowaniem działalności polegającej na wytwarzaniu produktów roślinnych. Pojęcie produkcji sadowniczej nie budzi wątpliwości²¹. Zgodnie z *Encyklopedią powszechną PWN*: „Sadownictwo to dział gospodarstwa wiejskiego zaj-

¹⁹ Odnośnie do pojęcia warzyw w prawie europejskim por. np. art. 2 ust. 1b dyrektywy Rady 55/2002 WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym warzyw, Dz. U. UE L Nr 193, z 20 lipca 2002 r. z późn. zm.

²⁰ Por. *Encyklopedia powszechna PWN*, hasło „grzyby” na stronie internetowej www.encyklopedia.pwn.pl: „Grzyby, grupa organizmów jądrowych dawniej zaliczanych do królestwa roślin, obecnie, po stwierdzeniu zasadniczych różnic między komórkami grzybów i roślin, są traktowane jako odrębne królestwo (*Mycota, Fungi*) organizmów (jedno z 5 królestw) na równi z roślinami, zwierzętami”. Zaznaczyć należy, że nie jest to podział powszechnie przyjęty, ale w każdej klasyfikacji grzyby nie mieszczą się ani w królestwie roślin, ani zwierząt.

²¹ Odnośnie do pojęcia roślin sadowniczych patrz np. dyrektywa Rady 2008/90/WE z 29 września 2008 r. w sprawie obrotu materiałem rozmnożeniowym roślin sadowniczych oraz roślinami sadowniczymi przeznaczonymi do produkcji owoców, Dz. U. UE L z 8 października 2008 r., Nr 267.

mujący się produkcją owoców jadalnych w sadach (np. jabłonie, grusze, śliwy), gajach (np. oliwki, drzewa cytrusowe), na plantacjach (np. porzeczki, truskawki)²². Również ta działalność musi być prowadzona na bazie własnych upraw.

Następne sformułowanie ustawowe „hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych” rodzi zastrzeżenia jako niezbyt precyzyjne. Lepiej byłoby posługiwać się wyrażeniem „hodowla, chów i produkcja materiału zarodowego”. Natomiast z pewnością ptactwo i owady użytkowe stanowią zwierzęta, dlatego sformułowanie dotyczące „zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych” nie jest prawidłowe. Jeżeli intencją ustawodawcy jest oddzielne zaznaczenie wyłączenia z opodatkowania hodowli i produkcji materiału zarodowego ptactwa i owadów użytkowych, analizowane sformułowanie winno brzmieć następująco: „hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, w tym ptactwa i owadów użytkowych”.

Zaznaczyć należy, że w prawie polskim występuje pojęcie materiału biologicznego. Nie jest ono tożsame z pojęciem materiału zarodowego – jest to termin węższy. Zgodnie z ustawą z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich²³, materiał biologiczny to nasienie reproduktorów, komórki jajowe i zarodki przeznaczone do wykorzystania w rozmnażaniu zwierząt gospodarskich.

Osobnego wyjaśnienia wymaga działalność rolnicza określona jako „produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego”. Ustawodawca przykładowo wymienia tu rodzaje produkcji zwierzęcej zawarte w pojęciu szerszym. Jest to więc – czytając definicję w całości – „działalność polegająca na wytwarzaniu produktów zwierzęcych [...] z własnej [...] hodowli lub chowu [...] w tym również [...] produkcja zwierzęca typu

²² Definicja ze strony internetowej: www.encyklopedia.pwn.pl; por. też *Sadownictwo*, red. S. A. Pieniążek, Warszawa 2000, s. 14: „Sadownictwo obok warzywnictwa i kwaciarstwa jest częścią ogrodnictwa. Wraz z warzywnictwem zajmuje się uprawą roślin ogrodniczych, służących człowiekowi za pożywienie. Na początku XX w. prowadzono jeszcze dyskusję dotyczącą podziału roślin na sadownicze i warzywnicze. Byli i tacy, którzy zaliczali melony do roślin sadowniczych a truskawki do roślin warzywniczych. Dopiero Amerykanie dali ścisłą definicję, która oddzieliła rośliny sadownicze od warzywniczych. Określili oni, że sadownictwo jest dziedziną ogrodnictwa zajmującą się uprawą roślin trwałych (wieloletnich), dających jadalne owoce. Owoc w rozumieniu sadownictwa jest to część jadalna trwałej (wieloletniej) rośliny, związana z rozwojem kwiatu. Dlatego do sadownictwa należy truskawka, nie należy zaś melon ani rabarbar lub szparag, gdyż melon jest rośliną jednoroczną, a częścią jadalną rabarbaru i szparaga nie są owoce”.

²³ Dz. U. Nr 133, poz. 921 z późn. zm.

przemysłowo-fermowego”. Ta ostatnia różni się skalą i metodami działalności od produkcji w niewielkich gospodarstwach, natomiast jest to nadal działalność rolnicza. Intencją ustawodawcy, jak należy się domyślać, było podkreślenie, że nawet produkcja rolna prowadzona w większym rozmiarze i podobnymi metodami, jak produkcja przemysłowa, choć zbliża się do działalności nierolniczej, to jednak nadal jest poddana regulacji takiej samej, jak działalność prowadzona w mniejszych rozmiarach. Kwalifikacja rolnicza działalności nie jest więc zróżnicowana ze względu na skalę i metody produkcji.

W analizowanej definicji ustawodawca używa wyrażenia „hodowla ryb”, a nie wspomina o chowie ryb. Zgodnie z ustawą z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym²⁴ (art. 1 ust. 2), „za chów ryb uważa się działania zmierzające do utrzymywania i zwiększania produkcji ryb, a za hodowlę – chów połączony z doborem i selekcją, w celu zachowania i poprawienia wartości użytkowej”. Pominięcie tego wyrażenia stanowi wyraźne niedopatrzenie ustawodawcy, który winien zawrzeć w definicji zarówno pojęcie hodowli, jak i chowu. Poza tym omawiana definicja obejmuje wyłącznie ryby. Brak jest innych organizmów żywych, które również żyją w wodzie, mają wartość handlową i są zaliczane do produktów rybołówstwa – skorupiaków, langust i pozostałych raków morskich, homarów, krewetek, krabów i ostryg. Chów i hodowla raków jest działalnością, która jest prowadzona w Polsce. Występuje tu zatem wyraźna luka w prawie: niewątpliwie działalnością rolniczą jest chów raków pominięty w definicji ustawowej. Organy skarbowe interpretują przepisy w tym zakresie – opierając się na Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług – w ten sposób, że zaliczają raki do ryb²⁵, co może w kontekście klasyfikacji organizmów żywych nie jest prawidłowe, ale biorąc pod uwagę cel zwolnienia – w pełni właściwe.

Odrębnej analizy wymaga użycie przez ustawodawcę dwóch pojęć: „hodowla” i „chów”. Mają one różne znaczenie, a ustawodawca posługuje się nimi bardzo nieprecyzyjnie.

Hodowla jest zespołem działań podejmowanych w optymalnych dla zwierząt lub roślin warunkach skierowanych na otrzymanie bardziej war-

²⁴ Tekst jedn.: Dz. U. 1999, Nr 66, poz. 750, z późn. zm.

²⁵ Por. wyjaśnienie Izby Skarbowej w Gdańsku BI/005-0852/03 na: <http://www.is.gdansk.pl>. Działalność w zakresie hodowli, chowu i odłowu raków według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług została sklasyfikowana pod numerem 05.00.21-00.11 – raki żywe. Jest to sekcja B „Produkty rybołówstwa”, Dział 05 – „Ryby i inne produkty rybołówstwa i rybactwa” – i dalej działalność w zakresie hodowli, chowu i odłowu raków nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

tościowych odmian lub ras – jeżeli chodzi o biznesowy zakres tego pojęcia, oraz na otrzymanie w warunkach doświadczalnych organizmów o nowych lub zmodyfikowanych właściwościach. Jest to więc działanie skierowane na udoskonalenie populacji genetycznej zwierząt lub roślin. Ustawa o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich²⁶ definiuje hodowlę zwierząt jako zespół zabiegów zmierzających do poprawienia założeń dziedzicznych (genotypu) zwierząt gospodarskich, w zakres których wchodzi ocena wartości użytkowej i hodowlanej zwierząt gospodarskich, selekcja i dobór osobników do kojarzenia prowadzony w warunkach prawidłowego chowu.

Natomiast „chów” jest zapewnieniem zwierzętom użytkowym i hodowlanym prawidłowych warunków bytowania i rozwoju, dzięki którym możliwy jest pełny rozwój pożądanych cech. W zakres tego pojęcia wchodzi takie czynności, jak karmienie i pielęgnacja, związane z utrzymaniem zwierząt od czasu ich nabycia – zwykle młodych osobników – do czasu uzyskania przez nie oczekiwanych cech użytkowych. Chów jest to zespół działań skierowanych na wykorzystanie istniejących właściwości zwierząt, aby uzyskać od nich określone produkty – mięso, jaja, mleko. Pojęcie to nie obejmuje zagadnień związanych z rozrodem zwierząt. Hodowla skierowana jest więc na udoskonalanie genetyczne zwierząt, chów zaś na maksymalne wykorzystanie ich istniejących cech.

W analizowanej definicji pominięta jest działalność polegająca na chowie ryb, a wspomina się jedynie o ich hodowli. W ustawie o podatku od towarów i usług ustawodawca posługuje się już innym sformułowaniem: „produkcja zwierzęca typu przemysłowego lub fermowego oraz chów i hodowla ryb i innych organizmów żyjących w wodzie”²⁷. Podobnie w PKWiU (05.00.6) mowa jest o usługach związanych z chowem i hodowlą ryb.

Istotną rolę w rolniczej kwalifikacji działalności pełnią wskazane przez ustawodawcę okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin. W przypadku, gdy jakieś produkty rolne (rośliny, zwierzęta) są kupowane przez rolnika, następnie zaś po pewnym czasie odsprzedawane, może powstać wątpliwość co do kwalifikacji tego rodzaju działalności. Aby rozgraniczyć działalność rolniczą od działalności handlowej, ustawa przewiduje okresy przetrzymywania zakupionych roślin lub zwierząt,

²⁶ Art. 2 pkt 4 ustawy z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, Dz. U. Nr 133, poz. 921 z późn. zm.

²⁷ Art. 2 pkt 15 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.

które muszą zostać zachowane, aby przetrzymywanie to można było uznać za działalność rolniczą w rozumieniu ustawy. Zatem obie ustawy o podatku dochodowym w taki sam sposób normują okresy przetrzymywania zakupionych roślin i zwierząt:

- miesiąc w przypadku roślin,
- 16 dni w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi lub kaczek,
- 6 tygodni w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego, a 2 miesiące w przypadku pozostałych zwierząt, liczone od dnia nabycia.

W przypadku niezachowania okresów wskazanych w przepisach ustaw podatkowych działalność osób zakupujących, a później sprzedających rośliny i zwierzęta, nie będzie traktowana jako działalność rolnicza, zostanie natomiast uznana za działalność podlegającą opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych lub fizycznych. Działalność taka opodatkowana jest na normalnych zasadach, tak jak każda działalność gospodarcza.

Tak sztywne określenie terminów przetrzymywania roślin i zwierząt rodzi wątpliwości, związane zwłaszcza z postępem genetycznym w rolnictwie i coraz szybszym wzrostem i przybieraniem na wadze zwierząt²⁸. Na przykład brojlerzy kurze zakupione przez rolnika mogą osiągnąć wagę ubojową przed upływem 6 tygodni od daty zakupu. Jeżeli przed upływem tego terminu zostaną sprzedane do uboju, wówczas ta działalność nie będzie uznana za działalność rolniczą. Stanie się działalnością gospodarczą opodatkowaną na normalnych zasadach. Rolnik sprzedający zakupiony drób rzeźny zbyt wcześnie naraża się na zasadniczą zmianę formy opodatkowania. Natomiast chów drobiu w ilościach przekraczających 100 sztuk jest zaliczany już do działu specjalnego produkcji rolnej²⁹.

²⁸ Por. pismo Izby Skarbowej w Olsztynie Ośrodek Zamiejscowy w Elblągu nr PM/E-4117-1/3/06 z 10 kwietnia 2006 r., www.mofnet.gov.pl: [...] „w przypadku, gdy nie zostaną zachowane minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, licząc od dnia ich nabycia, o których mowa w art. 2 ust. 2 ww. ustawy, nie mamy do czynienia z działalnością rolniczą w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Działalność taka nie może być zaliczona do działów specjalnych produkcji rolnej. Wobec tego taka działalność jest działalnością gospodarczą podlegającą opodatkowaniu na zasadach określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych”.

²⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, art. 10 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych działy specjalne podlegają opodatkowaniu podatkami dochodowymi podobnie jak pozarolnicza działalność gospodarcza. W przypadku osób fizycznych mają one wybór formy opodatkowania – na zasadach ogólnych lub stosowanie norm szacunkowych przychodów z działów specjalnych, natomiast w przypadku osób praw-

3. Wspomnieć należy, że – zgodnie z u.p.d. – przepisów ustawy nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej. Działalność polegająca na prowadzeniu działów specjalnych produkcji rolnej jest więc działalnością rolniczą, a jedynie nie jest wyłączona z opodatkowania podatkiem dochodowym. Obie ustawy identycznie definiują działy specjalne produkcji rolnej. Są nimi: „uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin *in vitro*, fermowa hodowla drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym”.

Zgodnie z u.p.d. nie stanowią działów specjalnych produkcji rolnej uprawy, hodowla i chów zwierząt w rozmiarach nieprzekraczających wielkości określonych w załącznikach do obu ustaw. Szczegółowa analiza pojęcia działów specjalnych produkcji rolnej wymaga oddzielnej analizy. W tym miejscu warto tylko wspomnieć, że również to pojęcie nie jest wystarczająco precyzyjne i może w konkretnych przypadkach budzić wiele wątpliwości. Trudno racjonalnie wytłumaczyć fakt, że np. hodowla strusi jest uważana za działalność rolniczą niebędącą działem specjalnym produkcji rolnej, hodowla natomiast gęsi jest. Nie można też racjonalnie wytłumaczyć, dlaczego rolnik, który chowa 90 sztuk drobiu, nie będzie podatnikiem podatku dochodowego, natomiast stanie się nim, gdy stado przekroczy 100 sztuk.

4. Jak widać, definicja działalności rolniczej zawarta w u.p.d. jest nieprecyzyjna i może wywoływać problemy w praktyce. Oprócz błędów, takich jak zaliczenie grzybów do roślin lub zwierząt, zawiera ona poważniejsze nieścisłości: nierozróżnianie hodowli i chowu zwierząt czy nieuwzględnienie innych organizmów żyjących w wodzie oprócz ryb. Praktyka organów skarbowych idzie w kierunku rozsądnej interpretacji przepisów, jednak w prawie podatkowym dążyć należy do jak największej precyzji sformułowań i definicji, szczególnie w przypadku wyłączeń z opo-

nych opodatkowanie odbywa się tak jak w przypadku działalności pozarolniczej na podstawie ksiąg rachunkowych. Szerzej zob. np. M. Zapiec-Laskowska, L. Kleczkowski, *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych z działów specjalnych produkcji rolnej*, „Monitor Podatkowy” 2000, nr 1; por. też A. Konopka, W. Sech, J. Dziuba, *Podatek dochodowy od dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej*, Warszawa 1992. Por. też wyjaśnienia Urzędu Skarbowego w Kartuzach z 5 grudnia 2005 r., sygn. DF/415-51/05/AJ, na: www.sip.mf.gov.pl.

datkowania. Definicja zawarta w u.p.d. wymaga zmian polegających na ścisłym określeniu rodzajów działalności wyłączonych z opodatkowania. Zmiany te winny być dokonane przy uwzględnieniu przepisów dotyczących klasyfikacji wyrobów i usług.

Należy uznać słuszność postulatów włączenia w pojęcie działalności rolniczej nie tylko czynności właściwych dla rozwoju cyklu biologicznego roślin i zwierząt, lecz także czynności wykonywanych przez producenta rolnego stanowiących przedłużenie procesu produkcji, jeżeli opierają się na produktach wytwarzanych w danym gospodarstwie rolnym³⁰.

THE CONCEPT OF AGRICULTURAL ACTIVITY IN PERSONAL AND COMPANY INCOME TAX ACT

Summary

The deliberations presented in the paper focus on the definition of agricultural activity contained in the Personal and Company Income Tax Act. Polish law exempts agricultural activity from taxation, hence the importance for the tax payer of an accurate and precise definition of that activity.

A detailed analysis of the above issue shows that certain formulations of the definition of agricultural activity are not only inaccurate, but often wrong. To give an example, there is no provision for the difference between *breeding* and *raising*, and *mashrooms* are listed as plants.

It is therefore postulated that the existing definition should be redrafted, made more precise, and offer an accurate description of activities exempted from taxation, made with regard to the existing regulations on the classification of goods and services.

LA NOZIONE DI ATTIVITÀ AGRICOLA NELLE LEGGI SULL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE E DELLE PERSONE GIURIDICHE

Riassunto

³⁰ Należy w pełni zgodzić się z wnioskami R. Budzinowskiego, który po analizie pojęcia działalności rolniczej w prawie polskim stwierdza, że „przeprowadzone rozważania uprawniają [...] do zgłoszenia postulatu *de lege ferenda* co do konieczności wprowadzenia w prawie polskim nowoczesnego, szerokiego pojęcia działalności rolniczej”; por. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie...*, s. 177.

L'obiettivo del saggio è la definizione di attività agricola prevista dalla legge sull'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle persone giuridiche. Nel diritto polacco l'attività agricola non è soggetta ad imposte sul reddito perciò l'esatta determinazione di questa attività riveste grande importanza per il contribuente.

L'approfondita analisi svolta conduce alla constatazione che i termini utilizzati nelle definizioni sono non solo imprecisi ma inducono anche in errore. Il legislatore, ad esempio, non distingue diversi tipi di allevamento ed include i funghi nelle piante.

In conclusione l'Autore auspica il cambiamento delle definizioni analizzate, attraverso una stretta determinazione dei tipi di attività esclusi dalla tassazione, prendendo in considerazione le norme sulla classificazione delle merci e dei servizi.

SEBASTIAN BALCERAK

Nowe obszary aktywności prawodawczej Wspólnoty a cele polityki rolnej

1. Trwałość podstaw prawnotraktatowych określających cele polityki rolnej Unii Europejskiej nie stała na przeszkodzie kilkudziesięcioletniej ewolucji wspólnotowego prawa rolnego obfitującej w bogatą gamę stosowanych instrumentów. Zarówno orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, jak i dorobek prawa wtórnego dowodzą wielości realizowanych zamierzeń i celów w ramach jednolitego rynku produktów rolnych i na obszarach wiejskich Wspólnoty. Z kolei wzajemna rozbieżność celów traktatowych Wspólnej Polityki Rolnej i swoboda instytucji prawodawczych Wspólnoty w doborze zakresu instrumentów wdrażających poszczególne założenia prawa pierwotnego nie podważają legalności aktów prawnych przyjmowanych w ramach procesu decyzyjnego WPR.

Właśnie analiza najnowszych propozycji legislacyjnych i uchwalanego *dossier* Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa oraz komitetów wykonawczych przy Komisji Europejskiej pozwala na bieżąco śledzić tendencje i kierunki wspomnianego doboru celów i priorytetów realizowanych przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie w zakresie polityki rolnej. Efektów dokonywanych wyborów można się doszukiwać nie tylko w sferze *stricto* legislacyjnej aktywności organów wspólnotowych, ale również w charakterystycznej dla Unii dokumentacji pogładowej w formie licznych deklaracji, konkluzji i oświadczeń. Okres ostatnich kilkunastu miesięcy stanowi bogate źródło dla tego typu analiz.

Jeśli chodzi o aktywność prawodawczą Wspólnoty w zakończonym okresie prezydencji słoweńskiej i francuskiej (tj. styczeń – grudzień 2008 r.), najważniejszym wydarzeniem stanowiącym o doborze nowych celów był

przeгляд polityki rolnej (tzw. ocena funkcjonowania, ang. *health check*)¹. Objął on swoim zakresem praktycznie całość ustawodawstwa rolnego Wspólnoty, od płatności bezpośrednich, poprzez przepisy regulujące funkcjonowanie jednolitej, wspólnej organizacji rynków rolnych, do instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego też, ze względu na przedmiot oraz ograniczone ramy niniejszego artykułu, szczególną uwagę należy poświęcić jedynie tym zagadnieniom przeglądu *health check*, które stanowią o nowych obszarach aktywności prawodawczej Wspólnoty. Bez wątplenia zaliczyć do nich można całkowicie znowelizowaną konstrukcję wsparcia specyficznego w strukturze płatności jednolitej, która ostatecznie sprowadza na grunt wspólnotowego prawa rolnego działania z zakresu zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych. Podobnie jest w przypadku nowo ustanowionego katalogu działań w drugim filarze WPR, który sam ustawodawca wspólnotowy opatrzył terminem „nowych wyzwań”. Zaliczył do nich zmiany klimatyczne, odnawialne źródła energii, gospodarkę wodną oraz różnorodność biologiczną.

Problematyka prawnotraktatowych celów polityki rolnej niejednokrotnie stanowiła przedmiot wnikliwych analiz w literaturze². W sposób wyczerpujący omówiono również bogaty w tym zakresie dorobek Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich³. Podjęto też próby określenia relacji pomiędzy poszczególnymi celami WPR na gruncie nauk zarządzania i ekonomiki rolnictwa i w ten sposób starano się wyjaśnić problem

¹ Zob. wnioski dotyczące: rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników; rozporządzenia Rady w sprawie zmian we wspólnej polityce rolnej oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 320/2006, (WE) nr 1234/2007, (WE) nr 3/2008 oraz (WE) nr [...]/2008; rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); decyzji Rady zmieniającej decyzję 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013) – *Ocena funkcjonowania*; dok. 9656/08 – COM(2008) 306 wersja ostateczna z 20 maja 2008 r.; osiągnięcie porozumienia politycznego nastąpiło 20 listopada 2008 r., natomiast ostatecznie przyjęto pakiet legislacyjny w trakcie posiedzenia Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa 20 stycznia 2009 r. w ramach tzw. listy punktów „A” (w wersji z dok. 16306/08) – dotychczas nie opublikowano w Dzienniku Urzędowym UE; źródło: <http://register.consilium.europa.eu>.

² Zob. np. J. A. Usher, *EC Agricultural Law*, Oxford 2001, s. 34 i n.; E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna po reformie z 2003 r.*, w: „Studia Iuridica Agraria”, t. V, Białystok 2005, s. 213.

³ Zob. A. Jurcewicz, *Rola orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w kształtowaniu wspólnej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. II, Białystok 2001, s. 73 i n.

eskalacji kosztów prowadzenia tej polityki⁴. W większości przypadków były to rozważania bazujące na zebranych doświadczeniach z przeszłości i podparte zakończonymi postępowaniami przed sądami wspólnotowymi.

Celem niniejszego artykułu jest wstępne określenie katalogu nowych wyzwań i celów stawianych polityce rolnej w oparciu o analizę najnowszych wspólnotowych inicjatyw prawodawczych dotyczących otoczenia rolnictwa. Jednocześnie moim zamierzeniem jest zasygnalizowanie problemów natury prawnej, jakie zrodzić może najnowszy dorobek legislacyjny Wspólnoty. Problemy te powstają bowiem właśnie z chwilą obrania przez ustawodawcę wspólnotowego nowych celów.

W szczególności wyjaśnienia wymaga kwestia kompetencji prawodawczej Wspólnoty do realizacji poszczególnych priorytetów politycznych w obszarze rolnictwa. Związany z tym jest również problem relacji pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a państwami członkowskimi i organami administracji publicznej tych państw w zakresie właściwości decyzyjnej. Rozszerzający się zakres wyzwań i celów realizowanych przez kolejne instrumenty prawne WPR implikuje pytanie, czy jest uzasadnione dalsze pojmowanie założeń polityki rolnej Unii Europejskiej w kategoriach i pojęciach prawnie traktatowych, czy są one wystarczającą podstawą kompetencji Wspólnoty do podejmowania wspomnianych nowych działań i legalności aktów prawa wtórnego. Warto także się zastanowić, na ile taki stan rzeczy wpłynie na rolę traktatu jako ustrojowego źródła rozwoju wspólnotowego prawa rolnego⁵ i polityki rolnej w przyszłości oraz czy nowe brzmienie rozdziału rolnego, które ewentualnie wniósłby do porządku prawa pierwotnego traktat rewizyjny z Lizbony, cokolwiek zmieni w tym aspekcie. Stąd też zagadnienia poruszone w ramach niniejszego artykułu – poza przydatną z praktycznego punktu widzenia próbą określenia celu najnowszych regulacji wspólnotowych w obszarze rolnictwa i z jego otoczenia – niosą ze sobą również pewien walor teoretyczny.

2. Analizę przeglądu polityki rolnej wypada rozpocząć od wprowadzonych zmian do strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich na okres programowania 2007-2013, ujętych dotych-

⁴ Zob. np. A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek, *Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów wspólnej polityki rolnej*, FAPA(SAEPR), Warszawa 2008.

⁵ Szerzej o ustrojowym czynniku rozwoju prawa rolnego na gruncie polskiego ustawodawstwa konstytucyjnego i regulacji konstytucyjnych państw europejskich, zob. R. Budzinowski, *Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 27 i n.

czas w decyzji Rady nr 2006/144/WE. Już punkt 2 preambuły projektu potwierdza, że powodem nowelizacji tego aktu prawnego jest dokonanie „głównych zmian priorytetów wspólnotowych”⁶. Nowy, uzupełniony katalog dodatkowych priorytetów obejmuje zmiany klimatyczne, odnawialne źródła energii, gospodarkę wodną i różnorodność biologiczną. Bez wątplenia *novum* dla aktywności prawodawczej Wspólnoty w dziedzinie rolnictwa jest odniesienie do zmian klimatycznych.

W świetle wyjaśnień zawartych w projekcie, zmiany klimatyczne potraktowane zostały jako priorytet ze względu na dążenia Unii Europejskiej do pełnienia roli lidera w budowaniu gospodarki niskoemisyjnej. Z kolei włączenie rolnictwa do tego procesu wynika z założenia, iż sektor ten może przyczynić się do realizacji celów obligatoryjnych wyznaczonych decyzją polityczną z marca 2007 r.⁷ poprzez podaż surowców do produkcji bioenergii (biopaliw, biomasy), stosując sekwestrację dwutlenku węgla i ograniczając emisję gazów cieplarnianych z rolnictwa. Można wyróżnić dwa rodzaje podejścia prawodawcy wspólnotowego do formułowania konkretnych działań realizujących nowe priorytety.

Po pierwsze – występuje tutaj czynnik pozytywny w postaci bodźców do inwestycji w innowacje i aktywnego wdrażania projektów opartych na technologiach i niskoemisyjnym parku maszynowym (działania w ramach pierwszej osi). Po drugie – mamy do czynienia z podejściem negatywnym, a konkretnie z nakłanianiem do zaniechania praktyk rolniczych przyczyniających się do zwiększonej emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa (działania w ramach drugiej osi – głównie zobowiązania rolno-środowiskowe). W pewnym sensie wdrożenie nowego priorytetu może zatem oznaczać, że rolą polityki rolnej będzie wspieranie rozwoju rolnictwa ukierunkowanego na wzmocnienie konkretnej jego cechy, jaką stanie się niskoemisyjność. Cel ten może jednak także oznaczać po prostu ograniczenie swobody prowadzenia działalności rolniczej poprzez eliminację praktyk niezgodnych z celami klimatycznymi Unii Europejskiej, a tym samym jego realizacja może prowadzić do obniżenia konkurencyjności rolnictwa w zestawieniu z operatorami na rynku światowym. Przy czym dopóki intencje prawodawcy unijnego pozostaną w granicach instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich dopóty można generalnie przyjmować,

⁶ Do czego upoważnia art. 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); Dz. Urz. UE L 277 z 21 października 2005 r., s. 1.

⁷ Zob. Konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 8-9 marca 2007 r. (dok. 7224/07).

że poddanie się tym ograniczeniom po stronie rolnika jest dobrowolne i wyraża się w jego autonomicznej decyzji o złożeniu bądź niezłożeniu wniosku o przystąpienie np. do programu rolno-środowiskowego (*stricte* „rolno-klimatycznego”).

Inaczej przedstawia się natomiast sytuacja z priorytetem dotyczącym gospodarki wodnej, ponieważ ochrona zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem i odpływem oraz zarządzanie stopniem wykorzystania zasobów wodnych została włączona do zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, a więc zintegrowano ją z reżimem wymogów wzajemnej zgodności w systemie wsparcia bezpośredniego⁸. Taki zabieg wprowadza powszechność wdrożenia jednego z nowych priorytetów poprzez zobowiązanie nałożone na wszystkich beneficjentów płatności bezpośrednich, a ściślej poprzez uzupełnienie kryteriów kontrolnych gospodarstw otrzymujących wsparcie w ramach pierwszego filaru WPR⁹.

Konsekwencją zmiany strategicznych wytycznych jest konieczność dokonania nowelizacji przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. W ramach pakietu *health check* wprowadzono do tego rozporządzenia obowiązek zmiany krajowej dokumentacji planistycznej ze skutkiem dla instrumentów realizowanych na jej podstawie od 2010 r. Z kolei za źródło sfinansowania „nowych wyzwań” posłużą środki budżetowe wygenerowane przez zwiększenie w wyniku przeglądu stawki modulacji obowiązkowej i wprowadzenie mechanizmu modulacji progresywnej. Oznacza to jednocześnie brak obowiązku i zarazem możliwości realizacji nowych wyzwań w nowych państwach członkowskich nieobjętych modulacją do 2012 r. ze względu na obniżony poziom wsparcia bezpośredniego¹⁰. Tym samym priorytet ustanowiony na poziomie Wspólnoty nie ma ogólnowspólnotowego charakteru na etapie jego realizacji, która została zawężona do grupy wybranych państw członkowskich. Jest to poważna wada podej-

⁸ Por. załącznik III w związku z art. 6 projektu rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003;

⁹ Co do zasady bowiem reżim *cross-compliance* i tym samym nowy priorytet nie wchodzi do kryteriów kwalifikowalności do wsparcia bezpośredniego, które tworzą w systemie płatności jednolitej jedynie uprawnienie do płatności, posiadanie użytkowanego hektara gruntu rolnego oraz wykazanie rolnego statusu gospodarstwa.

¹⁰ Zob. art. 9 ust. 4 nowego rozporządzenia bazowego w sprawie płatności bezpośrednich w związku z nowymi art. 16a oraz 69 ust. 5a znowelizowanego rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

ścia do priorytetyzacji na poziomie Wspólnoty, tym bardziej że wyzwania z zakresu zmian klimatycznych lub zarządzania gospodarką wodną wykazują bezsprzecznie cechy transgraniczności i ponadnarodowości. Zagwarantowanie powszechności realizacji tego typu inicjatyw prawodawczych Wspólnoty powinno być obowiązkiem instytucji Unii Europejskiej.

3. Jednym z głównych wątków w negocjacjach nad przeglądem polityki rolnej była nowelizacja przepisów regulujących możliwość udzielenia tzw. wsparcia specyficznego. Jest to mechanizm wprowadzony pierwotnie na mocy art. 69 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003¹¹. Przepis ten zezwalał na przyznanie „dodatkowej”¹² pomocy z tytułu określonych rodzajów gospodarowania, istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego poprawy jakości i sprzedaży produktów rolnych. Z możliwości tej dotychczas skorzystały jedynie Finlandia, Grecja, Włochy, Portugalia, Hiszpania, Szwecja oraz Wielka Brytania (w Szkocji). Instrument ten pozwalał państwom członkowskim zarządzać (wprawdzie w ograniczonym zakresie) kopertą płatności jednolitej i realizować specyficzne cele polityki rolnej zdefiniowane na poziomie państw członkowskich¹³. Wymowne zatem jest, że do realizacji celów nowozdefiniowanych na poziomie Wspólnoty posłużono się w ramach *health check* mechanizmem pierwotnie przeznaczonym do wypełniania zadań o wymiarze krajowym.

W celu wygospodarowania środków na wsparcie specyficzne, nowa konstrukcja tego mechanizmu¹⁴ daje państwom członkowskim stosującym reżim płatności jednolitej możliwość dokonania liniowej redukcji wartości uprawnień do płatności przydzielanych rolnikom, skorzystania z rezerwy krajowej lub obniżenia poziomu płatności powiązanych z produkcją na rynkach mięsnych. Dodatkowo państwa członkowskie mogą wykorzystać powstałe w granicach kopert środki wynikające z niepełnego stopnia aktywacji uprawnień w roku budżetowym 2008.

Kwota wygenerowanych środków nie może przekraczać 10% całkowitych pułapów krajowych na płatności lub pułapów liczonych sektoro-

¹¹ Dz. Urz. UE L 270 z 21 października 2003 r., s. 1-69.

¹² W rzeczywistości z finansowego punktu widzenia ogólna kwota wsparcia wspólnotowego dla danego państwa członkowskiego nie ulegała zmianie, ponieważ źródłem finansowania tego rodzaju pomocy były środki pochodzące z autonomicznie podejmowanych decyzji odnośnie do redukcji w kopertach płatności jednolitej.

¹³ Szerzej o celach polityki rolnej na gruncie reformy WPR z 2003 r., zob. J. F. M. Swinnen, w: *The political economy of the Fischler reforms of the Common Agricultural Policy*, Bruksela 2008.

¹⁴ Art. 68-72 projektu.

wo¹⁵. Państwa członkowskie mogą dokonać przesunięcia środków z budżetu UE na inne cele, niż to wynika z reżimu płatności jednolitej, jako że zostały wyposażone w kompetencje do obniżania wartości poszczególnych uprawnień do płatności dla rolników¹⁶, o ile postanowią realizować (w ograniczonym finansowo zakresie) swoiste cele krajowej polityki rolnej. Pozostaje więc przejść do bliższego spojrzenia na owe cele.

Zgodnie a art. 68 projektu nowego rozporządzenia bazowego, wsparcie specyficzne może zostać udzielone na rzecz rolników ze względu na: prowadzenie określonych rodzajów gospodarki rolnej, które mają znaczenie dla ochrony lub poprawy stanu środowiska; cele związane z poprawą jakości produktów rolnych lub wprowadzaniem ich do obrotu; stosowanie zaostrzonych norm w zakresie dobrostanu zwierząt; prowadzenie określonych rodzajów działalności rolniczej wiążących się z dodatkowymi korzyściami rolno-środowiskowymi. Do katalogu dopisano również priorytety czysto sektorowe dopuszczając możliwość dodatkowego wsparcia w sektorach: mleczarskim, wołowiny i cielęciny, mięsa baraniego i koziego oraz w sektorze ryżu na obszarach wrażliwych pod względem gospodarczym lub środowiskowym oraz z tytułu wrażliwych gospodarczo rodzajów gospodarki rolnej w tych samych sektorach.

Zostało zastosowane także kryterium terytorialne, które pozwala na udzielenie wsparcia na obszarach podlegających restrukturyzacji lub objętych programami rozwoju w celu zapobiegania porzucaniu gruntów. Najwięcej uwagi prawodawca wspólnotowy poświęcił jednakże zagadnieniom wsparcia w formie dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt gospodarskich, roślin uprawnych oraz wsparciu rolników przez ukierunkowane na działanie fundusze wspólnego inwestowania w przy-

¹⁵ W tym jednak przypadku środki finansowe mogą być wykorzystywane wyłącznie na stosowanie wsparcia w sektorach, których dotyczy redukcja.

¹⁶ Por. art. 36 projektu, który stanowi, że uprawnienia do płatności na hektar nie ulegają zmianie, o ile odmienne przepisy przedmiotowego rozporządzenia nie stanowią inaczej. Por. również art. 32 projektu, zgodnie z którym systemy wsparcia bezpośredniego stosuje się bez uszczerbku dla ewentualnego przeglądu, który można przeprowadzić w dowolnym czasie w świetle rozwoju sytuacji gospodarczej i budżetowej. Wydaje się więc, że wyposażenie państw członkowskich w kompetencje do redukcji wartości uprawnień lub poziomu płatności bezpośrednich nie prowadzi do naruszenia zasady uprawnionych oczekiwań producentów wspólnotowych. Szerzej na ten temat, zob. orzeczenia ETS w sprawach C-63/93, *Duff v. Minister for Agriculture, Food and Forestry (Ireland) and the Attorney General*, ECR 1996 r., s. 569; C-22/94, *Irish Farmers Association v. Minister for Agriculture, Food and Forestry (Ireland) and the Attorney General*, ECR 1997, s. 621 oraz C-402/98, *ATB v. Ministero per le Politiche Agricole*, ECR 2000, s. 5501.

padku wystąpienia w gospodarstwach chorób zwierząt, roślin lub innych sytuacji kryzysowych¹⁷.

W przypadku dopłat do składek ubezpieczeniowych, dotychczas materia ta uregulowana była w ustawodawstwie wspólnotowym jedynie na poziomie wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnictwa, a więc podlegała traktatowej kontroli Komisji Europejskiej bez zaangażowania Wspólnoty w realizację tego typu programów. W rzeczywistości przedmiotem nadzoru Komisji było zapobieganie sytuacjom, w których dofinansowanie kosztów ubezpieczenia upraw stanowiłoby nieuzasadnioną pomoc operacyjną dla producentów rolnych lub negatywnie wpływałoby na rynek usług ubezpieczeniowych w ramach rynku wewnętrznego¹⁸. W związku z tym wprowadzenie do pierwszego filaru polityki rolnej Unii Europejskiej prawnych możliwości udzielania wsparcia na rzecz ubezpieczeń rolniczych jest przejawem bezpośredniego zaangażowania ustawodawcy wspólnotowego w dziedzinie zarządzania kryzysowego.

Dokonując redukcji wybranych uprawnień do płatności, państwa członkowskie mogą wesprzeć finansowo rolników (będących beneficjentami płatności bezpośrednich) w opłacaniu składek ubezpieczeń inwentarza i arealu od strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi oraz chorobami zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników. Przy czym – co istotne – za niekorzystne zjawiska klimatyczne przyjęto warunki pogodowe, które mogą być porównane do klęsk żywiołowych, takie jak mróz, grad, lód, deszcz lub susza¹⁹. Z kolei za choroby zwierząt uznano choroby wymienione w wykazie chorób zwierząt sporządzonym przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt lub w załączniku do decyzji Rady 90/424/EWG²⁰. Zdefiniowano również „straty gospodarcze”, którymi są wszelkie dodatkowe koszty poniesione przez rolnika w wyniku podjęcia przez niego środków nadzwyczajnych w celu zmniejszenia podaży na danym rynku lub wszelką znaczną utratę produkcji.

¹⁷ Te ostatnie prawodawca wspólnotowy nazywa „incydentami środowiskowymi”; zob. art. 68 ust. 1 pkt e) projektu.

¹⁸ Por. krajową regulację w tym zakresie będącą przedmiotem notyfikacji do Komisji Europejskiej właśnie na gruncie przepisów z zakresu pomocy państwa: ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich; Dz. U. Nr 150, poz. 1249 z późn. zm.

¹⁹ Zachowano zatem spójność terminologiczną z pkt. 125) Wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013; Dz. Urz. UE C 319 z 27 grudnia 2006 r.

²⁰ Zob. decyzja Rady nr 90/424/EWG z 26 czerwca 1990 r. w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii; Dz. Urz. WE L 224 z 18 sierpnia 1990 r., s. 19-28.

Nie ulega wątpliwości, że umowy ubezpieczenia zawierane przez rolników będą musiały spełniać wymogi terminologiczne nowego rozporządzenia bazowego Rady, o ile państwa członkowskie będą chciały finansować swoje programy ubezpieczeń z kopert płatności bezpośrednich.

Równie innowacyjnym krokiem poczynionym w dziedzinie zarządzania ryzykiem jest wprowadzenie możliwości finansowania z części środków zgromadzonych w ramach kopert płatności jednolitej tzw. funduszy wzajemnego inwestowania²¹. W myśl uzgodnionej na poziomie politycznym definicji, fundusz wspólnego inwestowania oznacza system akredytowany przez państwo członkowskie zgodnie z prawem krajowym, który umożliwia stowarzyszonym rolnikom ubezpieczanie się i za pomocą którego rekompensaty wypłacane są rolnikom, którzy ponieśli straty gospodarcze spowodowane wystąpieniem choroby zwierząt lub roślin lub incydem środowiskowym.

Szczególną uwagę należy zwrócić na kontekst wspomnianego już incydentu środowiskowego, przez co projektodawca wspólnotowy rozumie „konkretny przypadek zanieczyszczenia, skażenia lub degradacji stanu środowiska związany z konkretnym wydarzeniem oraz mający ograniczony zakres geograficzny”. Trudno nie zauważyć sztuczności wprowadzonego ograniczenia geograficznego, rzadko kiedy bowiem można zapanować nad skutkami zanieczyszczenia środowiska w danym regionie. Zdarzenia te – w swej istocie – są nieprzewidywalne, a konsekwencje ich wystąpienia mogą się pojawić w zupełnie innym miejscu i czasie.

Logika przyjętego rozumowania prawodawcy wspólnotowego prawdopodobnie opiera się na założeniach systemowych płatności jednolitej, w której brak jest możliwości aktywacji uprawnień do płatności poza granicami danego państwa członkowskiego. W związku z tym wszelkie redukcje tych uprawnień i wypłata środków w celu realizacji celów specyficznych na gruncie polityki zarządzania ryzykiem powinny również zostać ograniczone geograficznie. Wydaje się, że takie uzasadnienie nie świadczy o słuszności zastosowanej koncepcji zarządzania ryzykiem w rolnictwie Wspólnoty, ale po prostu o nieadekwatności instrumentarium wsparcia bezpośredniego do realizacji wyzwań o wymiarze transgranicznym, jakimi bez wątpienia są zagrożenia ekologiczne. Co ciekawe, wspólnotowy termin „incydentu środowiskowego” nie obejmuje ogólnych zagrożeń dla

²¹ Wcześniej instytucję *mutual funds* wprowadzono do rolnego *acquis* w obszarze wspólnej organizacji rynku wina; zob. S. Balcerak, *Reforma wspólnej organizacji rynku wina*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 163 i n.

środowiska niezwiązanych z konkretnym wydarzeniem, takich jak zmiany klimatu lub kwaśne deszcze.

W tym miejscu należy doprecyzować, że pierwotny projekt Komisji Europejskiej zakładał uchylenie przepisu art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, który zobowiązuje Wspólnotę do współfinansowania strat poniesionych przez producentów rolnych dotkniętych ograniczeniami w obrocie produktami rolnymi ze względu na wystąpienie zjawisk epizootycznych. Niejako rekompensatą dla państw członkowskich z tytułu uchylenia podstawy prawnej wskazującej na odpowiedzialność Wspólnoty za tego typu zjawiska wpływające negatywnie na sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego (wystarczy wspomnieć o BSE) miał być właśnie instrument funduszy wzajemnego inwestowania umiejscowiony w strukturze płatności bezpośrednich. Wskazuje to, że mimo dostrzeżenia nowych wyzwań dla rolnictwa europejskiego *de facto* Wspólnota ogranicza swój bezpośredni udział w ich zwalczaniu cedując na państwa członkowskie kompetencje decyzyjne w tym zakresie i upoważniając do wykorzystania środków finansowych zgromadzonych w kopertach płatności. Jeśli powrócić do prawnotraktatowych priorytetów polityki rolnej, najbardziej zastanawia niedostrzeżenie przez prawodawcę wspólnotowego ponadnarodowego charakteru nowych wyzwań, który ginie w sytuacji przekierowania zadań na poziom państwa członkowskiego²². Potwierdza to niedawny przypadek zanieczyszczenia pasz zwierzęcych w Irlandii i przyjęcia jednak przez Wspólnotę nadzwyczajnych środków wsparcia na rynku wieprzowiny²³.

4. Wątpliwości natury prawnej w kontekście celów polityki rolnej wzbudza również propozycja Komisji Europejskiej z 17 września 2008 r., zakładająca nowelizację przepisów wspólnotowych w sprawie dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie. Mechanizm ten towarzyszył dotąd systemowi interwencji na rynkach rolnych

²² Warto również zaznaczyć, że wydatki państw członkowskich w zakresie wkładów finansowych w funkcjonowanie funduszy wzajemnego inwestowania są współfinansowane przez Wspólnotę w wymiarze 75%.

²³ Zob. rozporządzenie Komisji (WE) nr 1278/2008 z 17 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia nadzwyczajnych środków wsparcia rynku wieprzowiny w formie dopłat do prywatnego przechowywania w Irlandii; Dz. Urz. UE L 339 z 18 grudnia 2008 r., s. 78. Co jednak ciekawe, rozporządzenia nie przyjęto na podstawie art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, lecz na podstawie art. 37 i 43, prawdopodobnie po to, by uruchomić wsparcie do prywatnego przechowywania, zanim sektor zbierze informacje na temat strat spowodowanych ograniczeniami w obrocie, co jest wymagane na gruncie art. 44.

i stanowił uzupełniający środek realizacji polityki rolnej przy jednoczesnym dostarczaniu pomocy żywnościowej dla osób ubogich. Proponowana zmiana polegająca na oderwaniu tego schematu pomocowego od zapasów interwencyjnych wywołała liczne kontrowersje, co ponownie przywróciło do dyskusji wątek celów polityki rolnej. W przypadku ewentualnego wprowadzenia proponowanych zmian WPR stałaby się bowiem bezpośrednim źródłem finansowania polityki socjalnej.

5. Ostrej krytyce poddany jest także projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument szybkiego reagowania na gwałtowny wzrost cen żywności w krajach rozwijających się, oparty na podstawie prawnotraktatowej umożliwiającej Wspólnocie prowadzenie współpracy rozwojowej z państwami trzecimi. Projekt Komisji Europejskiej zakładał bowiem pierwotnie finansowanie tego przedsięwzięcia z niezagospodarowanego marginesu budżetowego w ramach działu 2 perspektywy finansowej stanowiącego źródło pokrywania wydatków w obszarze polityki rolnej. Na tym tle nasuwają się dwie uwagi.

Po pierwsze – przyjęcie tego rozporządzenia mogłoby bowiem oznaczać, że przeszacowanie potrzeb finansowych w reżimie interwencji na rynkach rolnych – co należy uznać za wręcz naturalne i specyficzne dla działalności rolniczej – skutkować będzie trwałą alokacją środków budżetowych na cele prorozwojowe i w konsekwencji brakiem możliwości wykorzystania limitów perspektywy finansowej w latach kolejnych, nawet w przypadku odmiennej sytuacji rynkowej i odwrócenia się trendów cenowych dla surowców rolnych. Po drugie – osiągnięcie porozumienia politycznego oznaczałoby, że w sytuacji kryzysu cenowego na rynku żywności przedmiotem zainteresowania Wspólnoty jest kondycja sektora rolnego w krajach rozwijających się, a głównym donatorem dla projektów strukturalnych w państwach trzecich byłoby właśnie rolnictwo Unii Europejskiej pomniejszając własne możliwości finansowego reagowania w okresie dekonjunktury.

Co prawda, znane są liczne przykłady wkomponowania interesów państw rozwijających się w ramy prawne polityki rolnej²⁴, czy też wspierania rolnictwa w tych państwach w ramach polityki rozwojowej²⁵, ale

²⁴ Zob. np. art. 154 i 155 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w zakresie cen gwarantowanych dla cukru z państw AKP i Indii.

²⁵ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 266/2006 z 15 lutego 2006 r. ustanawiające środki towarzyszące dla krajów objętych Protokołem w sprawie cukru dotkniętych reformą systemu cukrowego UE; Dz. Urz. UE L 50 z 21 lutego 2006 r., s. 1.

miały one co do zasady wymiar sektorowo-handlowy. Natomiast rzadko – jeśli w ogóle – urastały w ramach dyskusji o przyszłości polityki rolnej do rangi celów równoważnych do np. zagwarantowania właściwego poziomu dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie. Dlatego też tak istotna jest bliższa analiza założeń rozporządzenia (WE) nr 1337/2008 ustanawiającego nowy instrument wsparcia rolnictwa w krajach rozwijających się²⁶.

6. Nieodłącznym elementem debaty o celach i priorytetach polityki rolnej Unii Europejskiej jest ścieranie się opinii o pozytywnych lub negatywnych jej dokonaniach w dotychczasowym okresie. Stąd też przejawem dążenia ustawodawcy wspólnotowego do zyskania szerszej aprobaty społecznej i politycznej są projekty bezpośrednio ukierunkowane pod względem rezultatu do konsumentów i podatników, których oczekiwania wobec kosztownej polityki rolnej rosną z każdym rokiem funkcjonowania WPR. Niewykluczone, że tego typu zamierzenie realizować będzie nowy program „Owoce w szkole” ustanowiony w drodze rozporządzenia Rady (WE) nr 13/2009²⁷. Ten nowy instrument prawny, wprowadzony do reżimu jednolitej organizacji rynków rolnych, jest tak naprawdę dowodem aktywności ustawodawcy wspólnotowego w obszarze zdrowych praktyk żywieniowych, czy też promocji właściwych zachowań konsumenckich. Tym samym zasługuje na komentarz w kontekście dyskusji nad przysługującymi celami polityki rolnej.

7. Miniony okres dwóch prezydencji pokazał po raz kolejny, że do kluczowych czynników wpływających na możliwości doboru przez ustawodawcę wspólnotowego priorytetów i celów dla polityki rolnej Unii Europejskiej należą uwarunkowania natury budżetowej. Co więcej, wstępne spojrzenie na niedawne wyniki prac instytucji i formacji odpowiedzialnych za zarządzanie budżetem unijnym pozwala przypuszczać, iż przesądzenie o przyszłych celach polityki rolnej, czy też wzmocnienie dotychczasowych priorytetów może również nastąpić poprzez decyzje mające

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1337/2008 z 16 grudnia 2008 r. ustanawiające instrument umożliwiający szybkie reagowanie na gwałtowny wzrost cen żywności w krajach rozwijających się; Dz. Urz. UE L 354 z 31 grudnia 2008 r., s. 62-69.

²⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 13/2009 z 18 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) w celu ustanowienia programu „Owoce w szkole”; Dz. Urz. UE L 5 z 9 stycznia 2009 r., s. 1.

postać prostych przesunięć finansowych pomiędzy wcześniej ustalonymi alokacjami i planem finansowym.

Najnowszym przykładem takiej sytuacji jest propozycja Komisji Europejskiej z 10 grudnia 2008 r. nowelizująca Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie wieloletniej perspektywy finansowej²⁸, której ewentualne wejście w życie umożliwiłoby sfinansowanie – kosztem marginesu niezagospodarowanych środków finansowych WPR – uzgodnionego przez Radę Europejską „Planu Ratunkowego dla Gospodarki Europejskiej”. W pewnym sensie działalność ustawodawcy wspólnotowego na polu finansowym jest zatem odzwierciedleniem priorytetów, które wchodzi na pierwszy plan polityk Unii Europejskiej, w tym w szczególności względem polityki rolnej.

8. Poza działalnością prawodawczą nie sposób również pominąć pozalegisłacyjnej sfery aktywności Wspólnoty, która dostarcza wielu wskazówek i wytycznych w zakresie celów, które przyświecać będą wspólnotowemu prawu rolnemu w przyszłości. W tym kontekście szczególnie interesujące są postanowienia konkluzji Prezydencji francuskiej z 28 listopada 2008 r. oraz konkluzji Rady Europejskiej z 12 grudnia 2008 r., których bliższa analiza udziela uzupełniającej odpowiedzi na zasygnalizowane wcześniej problemy.

W przypadku konkluzji Prezydencji francuskiej z 28 listopada 2008 r.²⁹, pierwszą i chyba najważniejszą kwestią jest to, że Rada Ministrów Unii Europejskiej ds. Rolnictwa i Rybołówstwa nie była w stanie jedomyślnie uzgodnić konkluzji określających cele polityki rolnej, co w świetle regulaminu wewnętrznego Rady oznacza konieczność odnotowania jedynie konkluzji Prezydencji (mimo uzyskanego poparcia przez większość państw członkowskich). Również ten dokument definiuje nowe wyzwania i cele dla polityki rolnej. Zalicza do nich perspektywę rosnącego światowego zapotrzebowania na żywność; niepewność dotyczącą stabilności i poziomu przyszłych cen niektórych towarów; coraz surowsze wymogi środowiskowe i nowe zagrożenia dla zdrowia wiążące się z koniecznością zmiany sposobów produkcji; wpływ nieuchronnych zmian klimatycznych; konieczność sprostania oczekiwaniom społeczeństwa dotyczących wysokich i coraz bardziej wymagających standardów, które w zglobalizowanej go-

²⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council concerning the revision of the multiannual financial framework (2007-2013), dok. COM(2008) 859.

²⁹ Zob. dok. 16287/REV2/08; źródło: <http://register.consilium.europa.eu>.

spodarcze stwarzają możliwości, ale i wyzwania oraz konieczność zwiększenia konkurencyjności europejskich produktów na rynkach światowych. Interesujące, że w myśl konkluzji Prezydencji francuskiej przyszła wspólna polityka rolna powinna ponadto przyczyniać się do globalnej równowagi żywnościowej oraz do rozwoju zrównoważonego rolnictwa w krajach rozwijających się, czego odzwierciedleniem jest w pewnym sensie wzmożona aktywność prawodawcza Wspólnoty w tym zakresie w minionym roku kalendarzowym.

Z kolei konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2008 r.³⁰, podkreśliły jedynie wagę osiągniętego porozumienia w sprawie przeglądu polityki rolnej. Prawdziwe byłoby zatem stwierdzenie, że na najwyższym szczeblu politycznym u progu rewizji budżetu Unii Europejskiej nie potrafi ona zdefiniować swoich intencji co do przyszłości polityki rolnej. Trudno zatem oczekiwać, by na przyszłe ustawodawstwo rolne Wspólnoty miały jakikolwiek rzeczywisty wpływ przepisy prawnotraktatowe lub nowe brzmienie traktatu zaproponowane brzmieniem traktatu rewizyjnego z Lizbony.

9. Mandat Trybunału Sprawiedliwości i coraz bardziej złożone otoczenie prawno-gospodarcze działalności rolniczej nie wystarczą, by pozo-
stawiać bez komentarza kolejne inicjatywy legislacyjne i pozalegisłacyjne Wspólnoty, które wkraczają na nowe obszary aktywności prawodawczej w dziedzinie rolnictwa i poza nim. Tym bardziej punktem wyjścia poszczególnych propozycji jest przeświadczenie, iż instrumenty i zaplecze finansowe polityki rolnej mogą, a nawet powinny służyć realizacji celów w dziedzinie polityki socjalnej, energetycznej, bezpieczeństwa żywności i praktyk żywieniowych lub dla celów gospodarczych w państwach trzecich. Z kolei wprowadzenie do ustawodawstwa rolnego Wspólnoty nowych mechanizmów z obszaru polityki zarządzania kryzysowego i umiejscowienie ich w strukturze płatności bezpośrednich dodatkowo komplikuje dotychczasowy, niespójny katalog celów WPR. Taka sytuacja z pewnością wnosi kolejny wątek do dyskusji na temat przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej.

Największe obawy z powyższych rozważań wzbudza fakt, że ustawodawca wspólnotowy nie podejmuje takich środków, które właściwie i bez uszczerbku dla traktatowej wizji polityki rolnej realizowałyby cele o wymiarze supranarodowym. Tak się niestety dzieje w sytuacji, w której sto-

³⁰ Zob. dok. 17271/08; źródło: <http://register.consilium.europa.eu>.

pień realnego zaangażowania Wspólnoty na gruncie finansowym i prawodawczym jest znikomy. Priorytety i nowe wyzwania nie są już realizowane na poziomie wspólnotowym, co potwierdza postępująca cesja uprawnień decyzyjnych na poziom państw członkowskich. Jest to, co prawda, w niektórych przypadkach sytuacja korzystna, jeśli ów transfer kompetencji jest wypadkową wcześniej zdefiniowanej wizji państwa członkowskiego skutecznie realizującego swoje plany strategiczne poprzez ustawodawstwo rolne Wspólnoty. Co jednak w przypadku, kiedy do priorytetów krajowej polityki rolnej nie należy przykładowo tworzenie funduszy wzajemnego inwestowania bądź wspieranie producentów ryżu? Dlatego też w dyskusji na temat przyszłości celów polityki rolnej należy z całą mocą podkreślać, że wszystkie nowe wyzwania i zadania dla rolnictwa europejskiego (np. bezpieczeństwo żywności i żywnościowe, zmiany klimatyczne, sytuacje kryzysowe, ochrona środowiska) mają bezsprzecznie charakter ogólnowspólnotowy i transgraniczny. Przyszła Wspólna Polityka Rolna z nowymi zadaniami zajmować powinna wysoką pozycję na liście priorytetów politycznych i budżetowych Unii Europejskiej, ponieważ rozwiązywanie nowych problemów i realizacja nowych wyzwań to zadanie o istotnym znaczeniu dla jednolitości i spójności rynku wewnętrznego. Z kolei decentralizacja polityki rolnej i jej mechanizmów decyzyjnych uczyni proces realizacji nowych wyzwań nieskutecznym. Ewentualne trudności w administrowaniu polityką rolną UE-27 powinny być pokonywane na gruncie uproszczenia rolnego *acquis*, a nie w drodze zmiany charakteru tej polityki. Brak wspólnotowego reżimu w polityce rolnej (zwłaszcza w ujęciu finansowym) skazuje Unię Europejską na wybór pomiędzy złym rozwiązaniem, tj. kontrolą obrotu i wsparcia rolnictwa przez sądy wspólnotowe i Komisję Europejską (w obszarze konkurencji i pomocy państwa), a równym złem, jakim jest koordynacja na nowo ustanowionych 27 krajowych polityk rolnych. Obydwa rozwiązania zdestabilizują rynek, podważą jego jednolitość (przede wszystkim w ujęciu relacji handlowych z państwami trzecimi), tym samym prowadząc do zachwiania całego procesu integracji.

Przykład zakończzonego przeglądu *health check* wskazuje, że nawet państwa dawnej UE-15 nie są w stanie samodzielnie podjąć nowych wyzwań, wnioskując o pełne finansowanie tzw. nowych wyzwań z budżetu wspólnotowego w ramach instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich i zniesienie zasady współfinansowania wspólnotowego dla realizacji nowych zadań, takich jak zarządzanie zasobami wodnymi czy zapobieganie i dostosowywanie sektora rolnego do zmian klimatycznych.

NEW AREAS OF COMMUNITY'S LEGISLATIVE ACTIVITY AND THE GOALS OF AGRICULTURAL POLICY

Summary

The permanent and everlasting character of the Treaty objectives of the Common Agricultural Policy has never blocked the evolution of the agricultural *acquis* and the application of numerous legal instruments. Both the ECJ case-law and the history of secondary law prove the multiplicity of goals and intentions carried out on the internal market of agricultural products and across rural areas of the EC. Further on, the disparities between the Treaty objectives as such and the broad margin of discretion of the EU institutions in the choice of legal instruments implementing the guidelines of primary law do not render any political decision or measure adopted within the CAP legislative process invalid. This is confirmed by the rich literature based on the Court's findings.

However, this does not allow us to leave without a comment the new legislative initiatives of the Community entering completely new areas of activities in the field of agriculture and beyond its scope. These initiatives require a deeper analysis as they are based under the assumption that the agricultural *acquis* together with its financial background may and should serve the purpose of other policies: i.e. social policy, energy policy, food safety and food habits or even development projects in third countries. At the same time, the recent introduction of new mechanisms from the sphere of crisis management into direct support legal structure complicates the already disordered catalogue of CAP objectives.

Such a situation surely brings a new issue into the discussion on the future of the Common Agricultural Policy and thus demands an appropriate comment.

NUOVE AREE DI ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLA COMUNITÀ E GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA AGRICOLA

Riassunto

La stabilità degli obiettivi della politica agricola dell'Unione Europea dettata dal Trattato non ha mai ostacolato la lunga evoluzione del diritto agrario comunitario, evoluzione caratterizzata dall'adozione di numerosi provvedimenti. Sia la giurisprudenza della Corte di Giustizia che il diritto derivato comprovano la molteplicità degli obiettivi realizzati nell'ambito del mercato unico dei prodotti agricoli e nelle zone rurali della Comunità. D'altra parte la discordanza tra gli obiettivi della Politica Agricola Comune e la libertà degli organi legislativi della Comunità nello scegliere gli strumenti per la realizzazione dei singoli principi del diritto primario non mettono in discussione la legittimità delle decisioni politiche prese e degli atti normativi adottati nell'ambito del processo decisionale della PAC. Ciò è confermato anche dalla ricca letteratura in materia supportata dalla giurisprudenza della Corte.

La suddetta regolarità e il sempre più complesso contesto giuridico-economico dell'attività agricola non sono tuttavia sufficienti per esentare da critiche le successive iniziative

legislative ed extra-legislative della Comunità che occupano nuove aree dell'attività legislativa in materia dell'agricoltura e non solo. Ciò specialmente se il punto di partenza per le singole proposte è la convinzione che gli strumenti e la base finanziaria della politica agricola possono, o devono, servire alla realizzazione degli obiettivi della politica sociale, energetica, di sicurezza alimentare e di alimentazione o degli obiettivi economici dei paesi terzi. In più, l'introduzione nella legislazione agricola europea dei nuovi meccanismi propri della politica di gestione delle crisi e la loro collocazione nella struttura di pagamenti diretti rende ancora più complesso il già poco coerente elenco degli obiettivi della PAC.

Tale situazione, che deve essere presa in considerazione, sicuramente arricchisce il dibattito sul futuro della PAC.

ŁUKASZ BOBEŁ

Obrót kwotami mlecznymi w Niemczech

Zagadnienia wybrane

1. Niemcy są największym producentem mleka w Unii Europejskiej¹. Krajowa kwota mleczna tego państwa jest ponad trzykrotnie większa od kwoty przyznanej naszemu krajowi². Jednocześnie, jak wynika z udostępnionych ostatnio danych, w roku kwotowym 2007/2008 niemieccy producenci mleka przekroczyli krajową kwotę mleczną o ponad 365 000 ton i w konsekwencji zobowiązani będą do zapłaty z tego tytułu opłaty nadwyżkowej w łącznej wysokości około 102 milionów euro³. Mimo że począwszy od 1 kwietnia 2008 r. krajowe kwoty mleczne wszystkich państw członkowskich zostały zwiększone o 2%⁴, to jednak jest bardzo prawdopodobne, że przekroczenie kwoty mlecznej w Niemczech w poprzednim roku kwotowym wpłynie na dynamikę rynku kwot mlecznych w tym kraju, przyczyniając się do wzrostu wolumenu transakcji prowadzących do obrotu tymi kwotami.

Zasady obrotu kwotami mlecznymi w Niemczech ulegały na przestrzeni lat znaczącym modyfikacjom. Spowodowane były one wieloma czynnikami, zarówno o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Do grona tych pierwszych można zaliczyć zmiany ustawodawstwa wspólno-

¹ [Http://www.abendblatt.de/daten/2007/07/29/776530.html](http://www.abendblatt.de/daten/2007/07/29/776530.html).

² Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku), Dz. Urz. L 299 z 16 listopada 2007 r., s. 1-149.

³ [Http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/139947.html](http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/139947.html).

⁴ Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 248/2008 z 17 marca 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do krajowych kwot mlecznych, Dz. Urz. L 76 z 19 marca 2008 r., s. 6-7.

towego oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, do drugich z kolei – przede wszystkim zjednoczenie Niemiec oraz zmiany warunków gospodarowania na krajowym rynku mleka. W konsekwencji wspomnianych modyfikacji system obrotu kwotami mlecznymi obowiązujący obecnie w Niemczech różni się znacznie od tego, który obowiązywał w tym kraju w początkach funkcjonowania kwot mlecznych⁵. Jest on także – jak zostanie to wskazane w dalszej części artykułu – znacząco odmienny od tego obowiązującego w naszym kraju⁶. Z tego względu celowe jest przedstawienie aktualnie obowiązujących w Niemczech reguł obrotu kwotami mlecznymi, dokonanie ich oceny oraz wskazanie podstawowych różnic pomiędzy niemieckim systemem obrotu kwotami mlecznymi a systemem obowiązującym w naszym kraju.

Prowadzenie badań prawnoporównawczych na obecnym etapie rozwoju szczegółowych nauk prawnych, w tym prawa rolnego, nie wymaga już szerszego uzasadnienia, zwłaszcza w wypadku badań prowadzonych w ramach systemów prawnych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej w odniesieniu do instytucji o rodowodzie wspólnotowym, do jakich niewątpliwie zaliczają się kwoty mleczne⁷. Dla porządku jedynie należy więc podkreślić, że przedstawienie zasad funkcjonowania i dokonanie oceny systemu obrotu kwotami mlecznymi funkcjonującego w Niemczech może stanowić punkt wyjścia oceny polskiej regulacji prawnej z tego zakresu i stanowić ewentualne uzasadnienie do utrzymania *status quo* bądź jej odpowiedniej zmiany.

W polskiej literaturze prawniczej brak szerszych wypowiedzi poświęconych systemom kwotowania produkcji mleka w innych państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej, w tym także w Niemczech⁸.

⁵ W kwestii ewolucji ustawodawstwa niemieckiego w zakresie obrotu kwotami mlecznymi w latach 1984-1996 por. H. Gehrke, *Die Milchquotenregelung*, Göttingen 1996.

⁶ Co do kształtu systemu obrotu kwotami mlecznymi w Polsce por. Ł. Bobel, *Z problematyki prawnej obrotu kwotami mlecznymi w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 71-89.

⁷ Bliżej na temat wspólnej organizacji rynku mleka i wprowadzonej w jej ramach instytucji kwot mlecznych zob. E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej na przykładzie kwot mlecznych*, Warszawa 2000.

⁸ Warto jednak zwrócić uwagę, że systemy obrotu kwotami mlecznymi funkcjonujące w trzech wybranych krajach członkowskich Wspólnoty Europejskiej, w tym w Niemczech, zostały – aczkolwiek bardzo skrótowo – omówione w artykule z zakresu ekonomiki rolnictwa A. Malak-Rawlikowskiej, *Pozytywne i negatywne skutki liberalizacji zasad transferów kwot mlecznych w Unii Europejskiej na przykładzie Holandii, Danii i Niemiec*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2007, nr 4, s. 118-124.

Wprawdzie pewnej analizy ustawodawstw krajowych wybranych państw członkowskich w powyższym zakresie dokonała E. Tomkiewicz w swojej monografii poświęconej limitowaniu produkcji rolnej⁹, niemniej jednak uwagi wspomnianej autorki sformułowane zostały znaczny czas temu, w odmiennym stanie prawnym oraz z konieczności (z uwagi na charakter pracy) miały charakter ogólny.

Struktura niniejszych rozważań została przyporządkowana realizacji zakreślonego powyżej celu. W pierwszej kolejności zostaną przedstawione reguły obrotu kwotami mlecznymi obowiązujące obecnie w Niemczech. Następnie zostaną wskazane podstawowe różnice pomiędzy tym systemem a systemem obowiązującym w Polsce. Artykuł zamkną zaś rozważania zawierające próbę oceny niemieckiego systemu obrotu kwotami mlecznymi.

2. Omawiając system obrotu kwotami mlecznymi w Niemczech wyjść trzeba niewątpliwie od wskazania krajowego aktu prawnego regulującego tę problematykę. Od 1 kwietnia 2008 r. aktem tym jest rozporządzenie Ministra ds. Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumenta z 4 marca 2008 r. w sprawie wykonania wspólnotowej regulacji dotyczącej opłaty mlecznej¹⁰, które zastąpiło poprzednio obowiązujące rozporządzenie z 7 marca 2007 r.¹¹ Przyjęcie nowego rozporządzenia krajowego podyktowane zostało przede wszystkim koniecznością dostosowania przepisów krajowych do nowych przepisów wspólnotowych z zakresu regulacji runku mleka zawartych w rozporządzeniu nr 1234/2007¹².

Problematyce obrotu kwotami mlecznymi wspomniane rozporządzenie poświęca osobny rozdział zatytułowany „Transfery”, obejmujący paragrafy od 8 do 30. W zakresie dotyczącym obrotu kwotami mlecznymi znaczenie mają jednak także inne przepisy omawianego rozporządzenia, które znajdują się poza wspomnianym rozdziałem, a w szczególności te zawarte w rozdziale 5 zatytułowanym „Postanowienia przejściowe i końcowe”. W odniesieniu do problematyki obrotu kwotami mlecznymi w ograniczonym zakresie zastosowanie mogą znaleźć przepisy uchylonych już

⁹ E. Tomkiewicz, op. cit.

¹⁰ Verordnung zur Durchführung der EG-Milchabgabenregelung (Milchquotenverordnung – MilchQuotV), BGBl. I S. 359.

¹¹ Ibidem, I S. 295.

¹² Por. uzasadnienie nowego rozporządzenia w sprawie wykonania wspólnotowej regulacji dotyczącej płaty mlecznej: http://www.umwelt-online.de/cgi-in/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?texte=0936_2D07#h75.

wcześniej obowiązujących aktów krajowych regulujących system kwotowania produkcji mleka w Niemczech.

Wspomniane rozporządzenie utrzymuje obowiązującą w Niemczech od 1 kwietnia 2000 r. regułę, zgodnie z którą obrót kwotami mlecznymi zasadniczo następuje bez gospodarstwa, za pośrednictwem specjalnie w tym celu powołanych instytucji zwanych potocznie „gieldami kwot mlecznych”. Wprowadzenie tej reguły przez ustawodawcę niemieckiego oznaczało zerwanie z zasadą związania kwoty z gospodarstwem, obowiązującą w Niemczech od początku funkcjonowania w tym kraju wspólnotowego systemu kwotowania produkcji mleka¹³. W świetle aktualnego stanu prawnego, od reguły tej przewidziany jest jednak szereg wyjątków. W dalszej części artykułu zostaną omówione w pierwszej kolejności zasady obowiązujące w zakresie transferu kwot mlecznych za pośrednictwem giełdy kwot mlecznych, a następnie wyjątki od reguły giełdowego obrotu kwotami mlecznymi.

3. Przybliżając niemiecki system giełdowego obrotu kwotami mlecznymi, należy na wstępie zwrócić uwagę na fakt, że przedmiotem obrotu za pośrednictwem giełdy mogą być tylko i wyłącznie kwoty mleczne dla dostawców hurtowych. Gdyby więc dostawca bezpośredni chciał zbyć przysługującą mu kwotę mleczną sprzedaży bezpośredniej za pośrednictwem giełdy, musiałby w pierwszej kolejności dokonać jej konwersji z kwoty sprzedaży bezpośredniej na kwotę dla dostawcy hurtowego, zgodnie z obowiązującymi w tym względzie przepisami prawa wspólnotowego i krajowego. Ustawodawca niemiecki wyłączył także możliwość dokonywania obrotu za pośrednictwem giełdy kwotą mleczną, która została nabyta przez zbywającego na giełdzie w danym lub w poprzedzającym roku kalendarzowym, chyba że zachodziłyby szczególnie uzasadnione okoliczności, które zbywający byłby w stanie udowodnić i które przemawiałyby za dopuszczeniem zbycia tak nabytej kwoty mlecznej.

Poza wskazanym powyżej ograniczeniami przedmiotowymi w zakresie obrotu giełdowego kwotami mlecznymi, omawiane rozporządzenie wprowadza także ograniczenie terytorialne. Polega ono na tym, że giełdowy obrót kwotami mlecznymi może być dokonywany wyłącznie w ramach wydzielonych okręgów, co skutkuje regionalizacją obrotu. Regionalizacja ta jest jednak obecnie daleko mniej dotkliwa dla producentów

¹³ M. Düsing, *Milchabgabenverordnung. Ratgeber für Juristen und Landwirte*, Sankt Augustin 2005, s. 21.

mleka niż pierwotnie, a to ze względu na fakt, że od 1 kwietnia 2007 r. miejsce dotąd funkcjonujących dwudziestu jeden okręgów zajęły jedynie dwa: wschód i zachód. Pokrywają się one z granicą Niemiec z okresu przed zjednoczeniem. W skład pierwszego z nich wchodzi kraje związkowe: Berlin, Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze, Saksonia, Saksonia-Anhalt i Turyngia, w skład drugiego – pozostałe kraje związkowe.

Obrót kwotami mlecznymi za pośrednictwem giełd kwot mlecznych odbywa się wyłącznie trzy razy w roku kalendarzowym, w ramach stałych sesji giełdowych, które przypadają 1 kwietnia, 1 lipca oraz 2 listopada. Dla okręgu wschodniego przewidziano wyłącznie jedną giełdę centralną, natomiast dla okręgu zachodniego przewidzianych jest siedem giełd, które jednak rozliczane są łącznie za pośrednictwem jednej z nich, która pełni funkcję giełdy rozliczeniowej (*Berechnungsstelle*)¹⁴.

Istota giełd kwot mlecznych sprowadza się do kojarzenia ofert sprzedaży i nabycia kwot mlecznych. Producenci mleka zamierzający sprzedać przysługujące im kwoty mleczne w całości lub w odpowiedniej części przed terminem danej sesji giełdowej, najpóźniej jednak odpowiednio do: 1 marca, 1 czerwca i 1 października składają pisemne oferty sprzedaży kwot mlecznych w okręgu, w którym znajduje się siedziba ich gospodarstwa. W złożonych ofertach są oni zobowiązani wskazać przede wszystkim wysokość i referencyjną zawartość tłuszczu zbywanej kwoty mlecznej oraz cenę minimalną, za jaką skłonni są sprzedać kwotę mleczną w przeliczeniu na standardową zawartość tłuszczu. Warunkiem złożenia przez zbywającego skutecznej oferty jest posiadanie przez niego gospodarstwa w okręgu, w którym składa ofertę w chwili jej składania oraz co najmniej w dwóch poprzednich latach kwotowych. Wymóg ten wprowadzono, by zapobiec spekulacjom wynikającym ze znacznych różnic w cenach kwot mlecznych we wschodniej i zachodniej części Niemiec¹⁵. Producenci posiadający gospodarstwa we wschodniej części, gdzie ceny były niższe, wykupywali bowiem kwoty mleczne za pośrednictwem organizowanych tam giełd, a następnie przenosili siedziby swoich gospodarstw do zachodnich Niemiec i oferowali kwoty do zbycia za pośrednictwem tamtejszych giełd po wyższych cenach.

Osoby zamierzające kupić kwoty mleczne za pośrednictwem giełdy składają oferty kupna w tych samych terminach, które zastrzeżone są dla

¹⁴ Funkcję giełdy rozliczeniowej dla okręgu zachodniego pełni giełda dla Bawarii.

¹⁵ 2 listopada 2008 r. cena kg kwoty mlecznej wyniosła 31 centów w okręgu wschodnim i 41 centów w okręgu zachodnim; http://www.topagrar.com/index.php?option=com_content&task=view&id=7402&Itemid=519.

złożenia ofert przez zbywających. W ofertach tych wskazują przede wszystkim wysokość kwoty mlecznej, jaką zamierzają nabyć oraz maksymalną cenę, jaką są skłonni zapłacić za kwotę mleczną w przeliczeniu na standardową zawartość tłuszczu. Jednocześnie wraz z ofertą kupna przedkładają zabezpieczenie zapłaty ceny za kwotę mleczną nabywaną na podstawie oferty w postaci gwarancji bankowej lub innego podobnego zabezpieczenia. Zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z omawianego rozporządzenia, nabywca kwoty mlecznej musi posiadać status producenta mleka. Na gruncie jednak przepisów obowiązujących w Niemczech do 2007 r., istniały wątpliwości co do tego, czy musi on dostarczać mleko do podmiotu skupującego już w chwili składania oferty, czy też wystarczające będzie, gdy przygotowuje się on dopiero do dostarczania mleka w przyszłości w oparciu o kwotę mleczną, którą spodziewa się nabyć¹⁶. Obecnie z przepisów wspomnianego rozporządzenia wyraźnie wynika, że nabywca nie musi być faktycznym producentem i wystarczające jest, by składając ofertę udowodnił jednocześnie, że podjął starania zmierzające do podjęcia produkcji mleka w najbliższej przyszłości.

Na podstawie złożonych w terminie ofert sprzedaży i ofert kupna przeprowadzane jest postępowanie mające na celu wyznaczenie ceny równowagi, przy której rozmiary podaży zrównują się z rozmiarami popytu. Jest to cena, po której dokonywane są transakcje obrotu za pośrednictwem giełdy. Wyznaczana jest ona zgodnie z regułami szczegółowo opisanymi w przywołanym rozporządzeniu i jest podawana do wiadomości publicznej najpóźniej następnego dnia po upływie terminów giełdowych. Kwoty mleczne tych producentów, którzy zaoferowali cenę sprzedaży równą lub niższą cenie równowagi, podlegają zbyciu na rzecz tych producentów, którzy zaoferowali nabycie kwot mlecznych po cenie równej lub wyższej od ceny równowagi. Warto przy tym zaznaczyć, że nie mamy tutaj do czynienia *sensu stricto* z umową sprzedaży kwot mlecznych w cywilistycznym znaczeniu tego terminu. Z uwagi bowiem na charakter obrotu giełdowego nie dochodzi do indywidualizacji stron transakcji, a zatem trudno uznać, że zawierana jest umowa dwustronna z udziałem sprzedającego i kupującego¹⁷.

¹⁶ Zgodnie z art 65 pkt c) rozporządzenia nr 1234/2007 pod pojęciem producenta rozumie się zarówno rolnika, który produkuje i wprowadza do obrotu mleko, jak i tego, który przygotowuje się do prowadzenia takiej działalności w najbliższej przyszłości.

¹⁷ Ch. Busse, *Milchquotenbörse und Umsatzsteuer*, „Agrar-und Umweltrecht” 2006, nr 7, s. 233.

Ustawodawca uregulował także konsekwencje sytuacji, w której ilości oferowane do nabycia po cenie równej cenie równowagi lub wyższej przekraczają ilości oferowane do sprzedaży po cenie niższej lub równej cenie równowagi. Wówczas ilości oferowane do nabycia i spełniające te kryteria będą odpowiednio i proporcjonalnie zmniejszone w stosunku, w jakim różnica pomiędzy kwotami oferowanymi do nabycia i do sprzedaży pozostaje do kwot przeznaczonych do sprzedaży. Omawiane rozporządzenie zawiera szczegółową regulację procedury, jaka następuje po wyznaczeniu ceny równowagi i podaniu jej do publicznej wiadomości. Producenci, których oferty sprzedaży doprowadziły do zbycia w całości lub części kwot mlecznych są wówczas informowani przez giełdę o wysokości ceny równowagi oraz wysokości zbywanych kwot mlecznych w przeliczeniu na referencyjną oraz standardową zawartość tłuszczu. Informacje te są także przekazywane podmiotom skupującym właściwym dla producentów. Na podstawie tak otrzymanej informacji podmiot skupujący (nie później niż w terminie 21 dni) dokonuje nowego ustalenia wysokości kwoty mlecznej przysługującej producentowi, przekazując informację w tym zakresie samemu producentowi, właściwemu urzędowi celnemu oraz właściwemu urzędowi ds. rolnictwa kraju związkowego (*Landesanstalt für Landwirtschaft*).

Nabywców kwot mlecznych informuje się z kolei o wysokości ceny równowagi oraz o wysokości nabywanej przez nich kwoty mlecznej w przeliczeniu na standardową zawartość tłuszczu, a także cenie, jaką zobowiązani są zapłacić w związku z nabyciem kwoty. Cena ta powinna być zapłacona w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Dopiero po otrzymaniu od podmiotów skupujących informacji o wysokości kwot mlecznych sprzedających oraz otrzymaniu od kupujących wszystkich należności za nabywane kwoty mleczne, kupującym oraz właściwym dla nich podmiotom skupującym giełda w formie zaświadczenia doręcza informację o wysokości nabytej kwoty mlecznej.

Z zapłatą należności z tytułu nabywanych kwot mlecznych związana jest dość istotna kwestia podatku obrotowego (*Umsatzsteuer*) od transakcji sprzedaży kwot mlecznych za pośrednictwem giełdy kwot mlecznych. Kwestia ta była niezwykle sporna w Niemczech, a sprawa z tym związana trafiła nawet przed Europejski Trybunał Sprawiedliwości. W sprawie *Landesanstalt für Landwirtschaft v. Franz Götz*¹⁸ ETS nie zajął jednak jednoznacznego stanowiska, pozostawiając sądowi krajowemu dokonanie

¹⁸ Sprawa C-408/06, ECR 2007, s. I-11295.

oceny, czy czynności polegające na sprzedaży kwot mlecznych spełniają kryteria opodatkowania podatkiem obrotowym wynikające z Szóstej Dyrektywy 77/388¹⁹, a więc czy są one podejmowane w sposób trwały (powtarzający się) i w zamian za wynagrodzeniem otrzymywanym przez osobę wykonującą czynność. 3 lipca 2008 r. Krajowy Sąd Finansowy (*Bundesfinanzhof*) zdecydował, że czynności polegające na sprzedaży kwot mlecznych za pośrednictwem giełdy kwot mlecznych nie podlegają opodatkowaniu podatkiem obrotowym, albowiem giełda kwot mlecznych nie działa przy tych czynnościach jako przedsiębiorca w rozumieniu prawa dotyczącego podatku obrotowego²⁰.

4. Katalog przewidzianych rozporządzeniem wyjątków od reguły dokonywania obrotu kwotami mlecznymi za pośrednictwem systemu giełd kwot mlecznych jest dość rozbudowany. Mają one przy tym zróżnicowany charakter i zakres, a każdy z nich ma służyć realizacji odmiennego celu. Po pierwsze – kwoty mleczne mogą zostać przeniesione w ramach ustawowego lub testamentowego dziedziczenia na spadkobierców. Wyjątek ten jest w pełni zrozumiały, ponieważ z istoty giełd kwot mlecznych wynika możliwość dokonywania za ich pośrednictwem wyłącznie transakcji *inter vivos*. Godne podkreślenia jest natomiast to, że spadkobiercy – na zasadzie odstępstwa od ogólnej zasady – nie muszą posiadać statusu producentów mleka by skutecznie nabyć kwotę mleczną w ramach dziedziczenia. Po drugie – kwoty mleczne mogą być przeniesione poza systemem giełdowym pomiędzy krewnymi w linii prostej, małżonkami lub zarejestrowanymi partnerami życiowymi²¹. Ustawodawca nie zawęży przy tym kręgu umów prowadzących do przeniesienia kwoty mlecznej na rzecz osób ze wskazanego kręgu. Mogą to być więc zarówno umowy odpłatne, jak i pod tytułem darmym – nazwane albo nienazwane. Małżonek lub zarejestrowany partner życiowy będący nabywcą kwoty mlecznej, tak samo jak w przypadku spadkobierców przy dziedziczeniu, nie musi być producentem mleka. Dotyczy to także krewnego w linii prostej, będącego nabywcą kwoty mlecznej – o tyle jednak, o ile jego małżonek lub zareje-

¹⁹ Szósta dyrektywa Rady z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoczona podstawa wymiaru podatku, Dz. U. L 145 z 13 czerwca 1977 r., s. 1-40.

²⁰ <http://www.haufe.de/steuern/newsDetails?newsID=1220002871.86&chorid=00560203>.

²¹ Zarejestrowani partnerzy życiowi to osoby tej samej płci, które zarejestrowały swój związek stosownie do postanowień obowiązującej w tym względzie w Niemczech ustawy; por. Gesetz über die Eingetragene Lebenspartnerschaft vom 16.02.2001.

strowany partner życiowy posiada status producenta mleka. Jeżeli jednak wspomniane osoby nie posiadają statusu producentów mleka, wówczas powinny one najpóźniej przed upływem terminu drugiej sesji giełdowej przypadającej po uzyskaniu zaświadczenia o nabyciu kwoty mlecznej przenieść tę kwotę na osobę będącą producentem mleka, zgodnie z przepisami omawianego rozporządzenia. W razie uchybienia temu obowiązkowi, z wyjątkiem sytuacji, gdy zachodzą szczególne trudności, kwota mleczna podlegała będzie przypadkowi na rzecz rezerwy.

Trzeci wyjątek związany jest ze zbyciem lub oddaniem w dzierżawę lub w czasowe posiadanie zależne na innej podstawie prawnej gospodarstwa będącego samodzielną jednostką produkcyjną zdolną do produkcji ponad 70% przysługującej producentowi kwoty mlecznej. W takim przypadku zbywca, wydzierżawiający bądź oddający w posiadanie zależne, może całość lub część kwoty mlecznej przekazać nabywcy, wydzierżawiającemu lub posiadaczowi zależnemu odpowiednio na trwałe (w przypadku zbycia gospodarstwa) lub czasowo (w przypadku dzierżawy lub posiadania zależnego gospodarstwa). Przekazanie kwoty mlecznej musi jednak każdorazowo zostać uzgodnione na piśmie. Jednocześnie, gdyby przed zawarciem takiego porozumienia zbywca, wydzierżawiający lub oddający w posiadanie zależne przekazali na jakiegokolwiek podstawie kwotę mleczną osobie trzeciej w sposób przewidujący jej zwrot z terminem przypadającym po zawarciu porozumienia, można by w treści wspomnianego porozumienia objąć przekazaniem także tę kwotę mleczną, która została uprzednio przekazana osobie trzeciej. W takim przypadku powinna być ona zwrócona przez osobę trzecią bezpośrednio nabywcy, dzierżawcy lub biorącemu w posiadanie zależne.

Z omawianym w tym miejscu wyjątkiem wiążą się pewne obowiązki nałożone na podmioty przejmujące kwotę mleczną wraz z gospodarstwem. Po pierwsze – jeśli nabycie kwoty mlecznej następuje wskutek zbycia gospodarstwa, jego nabywca ma zakaz zbywania kwoty mlecznej na rzecz osoby trzeciej przed upływem drugiego roku kwotowego następującego po dacie nabycia gospodarstwa. W razie naruszenia tego zakazu, odpowiednia część kwoty będzie zasadniczo podlegała przypadkowi na rzecz rezerwy. Po drugie – podmiot przejmujący kwotę wraz z gospodarstwem zobowiązany jest prowadzić na przejmowanym gruncie produkcję mleka w rozmiarze odpowiadającym przejętej zdolności produkcyjnej w okresie do upływu drugiego roku kwotowego następującego po dacie nabycia gospodarstwa. W przypadku uchybienia temu obowiązkowi, kwota mleczna w całości albo w części będzie podlegała przypadkowi na

rzecz rezerwy stosownie do stopnia zaniechania produkcji mleka. W sytuacji jednak, gdy nabywcą kwoty mlecznej wraz z gospodarstwem jest spółka, w której zbywca jest lub stanie się współnikiem, wówczas w miejsce obowiązku prowadzenia produkcji mleka pojawia się po stronie zbywcy obowiązek odpowiednio świadczenia na rzecz spółki usług zmierzających do realizacji jej celu we wskazanym wyżej okresie, o ile zbywca jest osobą fizyczną lub obowiązek pozostawania przez zbywcę (lub wszystkich jego współników) współnikiem spółki nabywającej w tym okresie.

Kolejna wyjątkowa, szczególna regulacja prawna obrotu kwotami mlecznymi odnosi się do przypadków wyłączenia współnika ze spółki, której przysługuje kwota mleczna lub rozwiązania takiej spółki. W takich sytuacjach w drodze pisemnej uchwały współników, która może być także zawarta w treści samej umowy spółki, możliwe jest przekazanie kwoty mlecznej odpowiednio występującemu współnikowi lub współnikom rozwiązywanej spółki. Jeżeli jednak współnik, który miałby otrzymać kwotę mleczną, nie wniósł uprzednio do spółki żadnej kwoty mlecznej, wówczas warunkiem otrzymania przez niego kwoty mlecznej jest posiadanie statusu współnika spółki przez okres co najmniej czterech lat poprzedzających. Dodatkowo, jeżeli zwrot kwoty mlecznej miałby nastąpić przed upływem dwóch lat kwotowych po jej nabyciu przez spółkę, kwota mleczna może być przeniesiona wyłącznie na tego współnika, który uprzednio wniósł ją do spółki.

We wszystkich opisanych powyżej przypadkach obrotu kwotami mlecznymi nabywca, aby mógł skorzystać z kwoty mlecznej będącej przedmiotem obrotu, obowiązany jest uzyskać odpowiednie zaświadczenie (*Übert-ragunsbescheinigung*) wydawane przez właściwy urząd ds. rolnictwa kraju związkowego. Zaświadczenie takie wydawane jest na wniosek nabywcy, który podlega kontroli wspomnianego urzędu. Urząd przede wszystkim kontroluje, czy wszystkie warunki niezbędne do przeniesienia kwoty mlecznej na nabywcę zgodnie z przepisami rozporządzenia zostały spełnione. Ustawodawca nie przewidział terminu granicznego na złożenie wniosku. Tym samym może on być złożony w każdym czasie. Niemniej jednak nabywcy są dyscyplinowani w ten sposób, że ustawodawca uznał skuteczność przejścia kwoty mlecznej dopiero od tego roku, w którym wniosek wpłynął do właściwego urzędu.

Kolejny wyjątek od reguły dokonywania obrotu kwotami mlecznymi za pośrednictwem giełdy dotyczy tzw. dzierżawy kwot mlecznych polegającej na tymczasowym przeniesieniu kwot mlecznych bez gospodarstwa.

Dzierżawa kwot mlecznych jest jednak obecnie w Niemczech możliwa – w przeciwieństwie do okresu poprzedzającego wprowadzenie reguły giełdowego obrotu kwotami mlecznymi – wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach. Producent mleka może oddać kwotę mleczną (lub jej część) w dzierżawę jedynie wówczas, gdy dojdzie do wyginięcia lub uśmiercenia ponad 20 % krów mlecznych wchodzących w skład jego gospodarstwa z uwagi na chorobę zwierzęcą lub w podobnych okolicznościach, jak też w przypadku wyginięcia lub przymusowego uśmiercenia ponad 20% krów mlecznych wskutek siły wyższej.

Ograniczenia dotyczące dzierżawy odnoszą się nie tylko do okoliczności, których zajście upoważnia producenta do oddania kwot w dzierżawę, ale także czasu jej trwania, kręgu potencjalnych dzierżawców i minimalnej wysokości kwoty mlecznej, jaka może być przedmiotem dzierżawy. Tak więc dzierżawa kwot mlecznych może obejmować wyłącznie okres dwóch kolejnych lat kwotowych. W przypadku kwot mlecznych dla dostawcy hurtowego możliwa jest ona wyłącznie pomiędzy producentami dostarczającymi mleko temu samemu podmiotowi skupującemu. Z kolei minimalny limit kwoty mlecznej, jaka może być przekazana w ramach dzierżawy, jest równy 1000 kg, chyba że kwota przekazującego jest niższa niż 1000 kg. W tym ostatnim przypadku limit nie znajduje zastosowania.

Umowa dzierżawy kwoty mlecznej musi być zawarta w formie pisemnej i przekazana do zarejestrowania podmiotowi skupującemu w przypadku kwot mlecznych dla dostawcy hurtowego oraz urzędowi celnemu w przypadku kwot sprzedaży bezpośredniej najpóźniej w terminie do 31 marca danego roku kwotowego. Jeżeli warunki oddania kwoty mlecznej w dzierżawę są spełnione, wówczas podmiot skupujący lub urząd celny rejestrują czasowe przekazanie na okres do 31 marca danego roku kwotowego. Jeżeli podmiot skupujący uzna, że wspomniane warunki nie są spełnione, to niezwłocznie przekazuje umowę przekazania wraz z załącznikami urzędowi celnemu. Urząd celny ma od tego momentu trzy tygodnie na podjęcie właściwej decyzji.

Obrót kwotami mlecznymi wiąże się także z wygaśnięciem umów dzierżawy, zawartych przed 31 marca 2000 r., a więc pod rządami przepisów przewidujących zasadę związania kwot mlecznych z gospodarstwem²². Ustawodawca niemiecki postanowił, że w przypadku wygaśnięcia takich

²² Chodzi tutaj zarówno o umowy dzierżawy gospodarstwa wraz z kwotą, jak i umowy dzierżawy kwot mlecznych bez gospodarstwa dopuszczone na mocy wówczas obowiązujących przepisów; por. M. Düsing, op. cit., s. 58.

umów, po wskazanej powyżej dacie, odpowiednie kwoty mleczne przechodzą zasadniczo na wydzierżawiającego. Z przekazania wyłączone zostały jedynie te kwoty, które dzierżawca nabył odpłatnie lub nieodpłatnie od osoby trzeciej po 31 marca 2000 r. *A contrario* kwoty nabyte przez dzierżawcę od osoby trzeciej przed tym terminem należałoby uznać za objęte przekazaniem. Wydzierżawiający otrzymuje przy tym, co do zasady, jedynie 67% kwoty mlecznej, o której mowa powyżej. Pozostałe 33% jest przekazywane do rezerwy tego kraju związkowego, w którym dzierżawca ma siedzibę gospodarstwa. Przepadek 33% kwoty mlecznej na rzecz rezerwy krajowej nie znajdzie jednak zastosowania w trzech przypadkach. Po pierwsze – gdy dzierżawca wskutek wygaśnięcia dzierżawy zwraca wydzierżawiającemu całe gospodarstwo. Po drugie – gdy wydzierżawiający wykaże, że on osobiście lub jego osoby bliskie mają zamiar wykorzystać kwotę mleczną do prowadzenia produkcji mleka. Po trzecie – w przypadku gdy wygasa umowa dalszej dzierżawy (tzw. poddzierżawy) przed wygaśnięciem umowy dzierżawy.

Ustawodawca niemiecki postanowił jednocześnie przyznać dzierżawcy prawo przejęcia kwoty mlecznej, o której mowa powyżej (*Übernahmerecht*). Prawo to przysługuje jednak tylko dzierżawcy, który jest producentem mleka i jedynie wówczas, gdy do rozwiązania umowy dzierżawy nie doszło wskutek jej wypowiedzenia przez dzierżawcę²³. Może być ono wykonane przez dzierżawcę wyłącznie pisemnie wobec wydzierżawiającego, w terminie miesiąca po wygaśnięciu umowy dzierżawy i jedynie za zapłatą odpowiedniej kwoty pieniężnej. Kwota ta stanowi 67% ceny równowagi osiągniętej zasadniczo podczas ostatniej sesji giełdowej poprzedzającej moment wygaśnięcia umowy dzierżawy, chyba że wydzierżawiający i dzierżawca pisemnie uzgodnili inną kwotę.

Omawiane powyżej prawo przejęcia nie przysługuje dzierżawcy w tych samych przypadkach, w których wyłączony został przepadek 33% kwoty mlecznej na rzecz rezerwy krajowej, z tym zastrzeżeniem, że w razie wyłączenia z uwagi na zamiar wykorzystania kwoty mlecznej do produkcji mleka przez wydzierżawiającego lub jego osoby bliskie, znajdzie ono zastosowanie tylko wówczas, gdy wydzierżawiający poinformuje o tym dzierżawcę w terminie miesiąca po złożeniu przez niego oświadczenia o wykonaniu prawa przejęcia.

²³ Sporne jest natomiast to, czy na równi z wypowiedzeniem przez dzierżawcę traktować sytuację, gdy wydzierżawiający proponuje przedłużenie umowy, na które nie zgadza się dzierżawca; *ibidem*, s. 60.

Na dzierżawcę, który wykonał prawo przejęcia, nałożony został zakaz zbywania nabytej wskutek tego kwoty mlecznej na rzecz osoby trzeciej przez okres do końca drugiego roku kwotowego następującego po wykonaniu prawa przejęcia. Złamanie tego zakazu skutkuje przepadkiem kwoty mlecznej na rzecz rezerwy, jednak w ilości nie większej niż 33% nabytej kwoty. Przepadek jednak nie będzie miał miejsca wówczas, gdy zbycie kwoty mlecznej następuje w związku z jej wniesieniem do spółki przez dzierżawcę z jednoczesnym zobowiązaniem się przez niego do świadczenia usług na rzecz spółki zmierzających do osiągnięcia celu spółki.

5. Niemiecki system obrotu kwotami mlecznymi różni się dość znacznie od systemu polskiego. Wskazanie w tym miejscu wszystkich różnic pomiędzy oboma systemami byłoby bezcelowe, stąd też warto się skupić na najistotniejszych z nich. System polski opiera się na zasadzie związania kwoty z gospodarstwem w tym znaczeniu, że zbycie lub oddanie w posiadanie zależne gospodarstwa prowadzi do zbycia (trwałego lub czasowego) kwoty mlecznej i to niezależnie od woli stron transakcji mającej za przedmiot gospodarstwo. Niemniej jednak zasada ta w Polsce została ukształtowana jednokierunkowo. Tym samym ustawodawca polski dopuścił również możliwość zbywania kwoty mlecznej bez gospodarstwa.

W systemie niemieckim, jak to wskazano wyżej, transakcja mająca za przedmiot gospodarstwo, poza wyjątkami dotyczącymi umów dzierżawy gospodarstw zawartych przed 31 marca 2000 r., nie prowadzi automatycznie do przeniesienia prawa do kwoty mlecznej. Co prawda, kwota mleczna może być w takich przypadkach przeniesiona wraz z gospodarstwem, ale tylko po spełnieniu przesłanek określonych w przepisach omawianego wyżej rozporządzenia oraz na podstawie pisemnego uzgodnienia pomiędzy stronami transakcji. Zasadą jest natomiast w Niemczech obrót kwotą mleczną bez gospodarstwa.

W zakresie obrotu kwotami mlecznymi bez gospodarstwa pomiędzy systemem polskim i niemieckim zachodzą fundamentalne różnice związane z organizacją procesu takiego obrotu. W Polsce transakcje w tym zakresie zawierane są zasadniczo swobodnie pomiędzy indywidualnymi producentami. W Niemczech zaś, poza nielicznymi wyjątkami, odbywają się one w sposób scentralizowany za pośrednictwem instytucji giełd kwot mlecznych, bez dokonywania indywidualizacji stron konkretnej transakcji.

Kolejna różnica wiąże się z zakresem wykorzystania instytucji tzw. dzierżawy kwot mlecznych. System niemiecki pozwala na jej wykorzy-

stanie wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach, podczas gdy polski ustawodawca nie wprowadza większych ograniczeń w tym zakresie.

Oba systemy istotnie różni także fakt, że w ramach systemu niemieckiego w dość znacznym zakresie w ramach obrotu kwotami mlecznymi odmiennie traktuje się kwoty dla dostawców hurtowych i kwoty sprzedaży bezpośredniej. Przejawia się to przede wszystkim w tym, że kwoty sprzedaży bezpośredniej nie mogą być przedmiotem obrotu giełdowego, a tym samym ich zbywalność jest bardzo mocno ograniczona. Takie zróżnicowanie statusu obu rodzajów kwot mlecznych polskiemu systemowi obrotu nie jest znane.

6. Podsumowując rozważania zawarte w niniejszym artykule można uznać, że niemiecki system obrotu kwotami mlecznymi w aktualnym kształcie jest stosunkowo przejrzysty i w praktyce funkcjonuje bez większych problemów. Nie oznacza to jednak, że na gruncie obowiązujących w Niemczech przepisów nie pojawiają się kwestie sporne, wymagające zabiegów interpretacyjnych i ingerencji sądów. Porównując wszakże liczbę naukowych publikacji prawniczych poświęconych kwotowaniu produkcji mleka ukazujących się w ostatnich latach w Niemczech z liczbą publikacji z tego zakresu, jakie ukazały się w okresie przed reformą systemu kwotowego w 2000 r., można wyciągnąć wniosek, że problemów tych jest obecnie mniej. Niewątpliwie niemiecki system obrotu kwotami mlecznymi należy ocenić pozytywnie nie tylko z uwagi na jego przejrzystość, ale także z tego względu, że w przeciwieństwie do stanu sprzed 2000 r. ustawodawca niemiecki zdecydował się w znacznie większym stopniu uwzględnić interesy rzeczywistych producentów mleka kosztem tzw. producentów kanapowych (*Sofaerzeuger*). Uczynił to poprzez ograniczenie możliwości czerpania korzyści z systemu kwot mlecznych przez producentów nieaktywnych będących „właścicielami” kwot mlecznych. Nastąpiło to chociażby poprzez rygorystyczne określenie kryteriów umożliwiających oddawanie kwot mlecznych w dzierżawę bez gospodarstwa czy przyznanie dzierżawcy prawa przejęcia kwoty w odniesieniu do umów dzierżaw zawartych przed 1 kwietnia 2000 r. Istotną zaletą niemieckiego systemu giełd kwot mlecznych jest ponadto to, że wprowadzając w odniesieniu do sprzedawców kwot mlecznych wymóg posiadania kwoty mlecznej przez okres co najmniej dwóch lat poprzedzających złożenie oferty zbycia chroni on producentów mleka przed spekulantami, którzy zawodowo handlując kwotami mlecznymi, sztucznie podnosiliby ich cenę.

System giełdowy ma jednak także mankamenty. Najistotniejszy z nich związany jest z faktem, że sesje giełdowe odbywają się jedynie trzy razy w roku kalendarzowym. W tej sytuacji producenci, którzy w trakcie roku kwotowego, już po upływie terminu składania ofert w ramach ostatniej w roku kwotowym sesji giełdowej (odbywającej się 2 listopada) prognozują, że dokonają przekroczenia przyznanej im kwoty mlecznej, mają jedynie ograniczone możliwości sanowania sytuacji i nabycia kwoty mlecznej na rynku, a tym samym przeciwdziałania nałożeniu na nich z tego tytułu opłaty.

TRANSFER OF MILK QUOTAS IN GERMANY. SELECTED ISSUES

S u m m a r y

The paper presents and evaluates the rules governing the transfer of milk quotas that are currently in force in Germany. Further, the main differences between the Polish and German rules have been compared and assessed.

In the author's opinion the current German system of transfer of milk quotas is relatively transparent and is functioning rather well in practice. The differences between Polish and German systems of milk quotas' transfers are in the authors view significant. The author highlights the most important of them. They concern the question of tying the quotas to the land, the organisation of the process of transfer of milk quotas, the extent to which the lease of milk quotas is used and different treatment of direct sales and wholesale quotas in respect of the transfer of quotas

LA CIRCOLAZIONE DELLE QUOTE LATTE IN GERMANIA: ALCUNI ASPETTI

R i a s s u n t o

Il saggio presenta ed analizza le regole di circolazione delle quote latte vigenti in Germania, indicando anche le fondamentali differenze con il sistema di circolazione in Polonia.

Nell'opinione dell'Autore, l'attuale sistema tedesco è trasparente e in pratica funziona senza gravi problemi, mentre le differenze tra i sistemi dei due paesi considerati sono sostanziali. L'Autore pone l'attenzione a quelle più significative che riguardano la connessione della quota con l'azienda agricola, il processo di trasferimento delle quote, l'ambito di applicazione dell'istituto c.d. *di affitto* delle quote latte e il trattamento diversificato nel caso di circolazione delle quote per consegne e vendita diretta.

ANNA STANIEWSKA

Z problematyki zarządzania i kontroli związanych z płatnościami jednolitymi w Polsce – kontrola na miejscu techniką teledetekcji

1. Wspólna Polityka Rolna (WPR) jest najszerzej zakrojonym instrumentem prawno-gospodarczym Unii Europejskiej. Choć systematycznie wzrasta znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich (tzw. drugiego filaru WPR), płatności bezpośrednie dla rolników stanowią w 2008 r. nadal największy pojedynczy składnik budżetu Wspólnoty, wynoszący 40,9 mld euro¹. Instrument ten, mający duże znaczenie dla opłacalności prowadzenia działalności rolniczej, wiąże się z koniecznością prowadzenia kontroli spełniania przez producentów rolnych warunków związanych z przyznaniem pomocy.

Jednym z głównych celów projektu nowego rozporządzenia dotyczącego wsparcia dla rolników², wymienionym na pierwszym miejscu uzasadnienia sformułowanego przez projektodawcę, jest uproszczenie przepisów. W uzasadnieniu tym mowa o dokonanych zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, uniknięciu zbędnych wydatków i poprawie społecznej akceptacji WPR dzięki płatności jednolitej. Mimo to europejska opinia publiczna postuluje dalszą optymalizację kosztów prowadzenia polityki w ramach pierwszego filaru WPR, czego wyrazem jest choćby opinia Komitetu Regionów³ w sprawie omawianego projektu rozporządzenia.

¹ Zob. *Budżet UE 2008 Więcej środków na wzrost i zatrudnienie. Europa działa na rzecz swoich obywateli*, opublikowany na: <http://ec.europa.eu/budget> (25 października 2008 r.).

² Projekt rozporządzenia opublikowano na: <http://ec.europa.eu/prelex> (25 października 2008 r.).

³ Opinia Komitetu Regionów w sprawie projektu rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej

Jednocześnie zwiększają się wyzwania związane z kontrolą, między innymi ze względu na konieczność objęcia nią także wymogów wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*). Ponadto wydaje się, że choć „Strategia Lizbońska nie wskazuje na zakres i charakter celów, które UE powinna osiągnąć w odniesieniu do wsi i rolnictwa”⁴, to jednak nie można całkowicie wyłączać tak ważnej części gospodarki europejskiej, jak rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, z zakresu obowiązywania postulatów Strategii Lizbońskiej. Szczególnie dotyczy to szeroko rozumianej „gospodarki opartej na wiedzy”, w mniejszym zaś stopniu – konkurencyjności. Okoliczność ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście kształtu i funkcji Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZIK)⁵.

W ZSZIK urzeczywistnienie znajduje konieczność prowadzenia systemowej kontroli, będącej skutecznym i kompleksowym narzędziem zarządzającym, a także troska o jak najlepsze wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel. Wynikającą ze wspólnotowych przepisów prawa istotą tego systemu jest *de facto* system informatyczny.

W świetle powyższych okoliczności pozytywne wydaje się dokonanie analizy pod kątem prawnym istotnej i ciągle zyskującej na znaczeniu technologii kontrolnej przewidzianej w obowiązujących i projektowanych przepisach prawa wspólnotowego, a mianowicie metody teledetekcji. Technice tej warto poświęcić uwagę również ze względu na fakt, że produkty uzyskane w wyniku kompleksowego jej stosowania mogą pełnić funkcję wartościowych danych tematycznych w cyfrowych systemach informacji geograficznej o szerokich zastosowaniach w wielu gałęziach gospodarki, nie tylko na związanej z rolnictwem i wsią czy ochroną środowiska. Za wyborem takiego przedmiotu rozważań przemawia również fakt, że prawodawca wspólnotowy uwzględnił technikę teledetekcji jako możliwą do zastosowania na mocy rozporządzenia Rady, a także w treści projektu nowego rozporządzenia Rady – a więc aktów o wysokiej randze i charakteryzujących się dużym stopniem uogólnienia. Ponadto brak systematycznych opracowań tego tematu od strony prawnej, szczególnie dotyczących sytuacji w Polsce.

polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników z 8-9 października 2008 r., sygn. DEVE-IV-029, opublikowana na: <http://coropinions.cor.europa.eu> (25 października 2008 r.).

⁴ Por. *Strategia Lizbońska a możliwość budowania gospodarki opartej na wiedzy w Polsce – wnioski i rekomendacje*, red. E. Okoń-Horodyńska, K. Piecha, Warszawa 2005.

⁵ Szerzej na ten temat por. A. Staniewska, *Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 60-63.

Celem pracy jest próba odpowiedzi na pytanie, czy polskie przepisy są w pełni dostosowane do korzystania z udogodnień, jakie wiążą się ze stosowaniem metody teledetekcji. Wydaje się, że można poczynić założenie, iż technologia ta, w powiązaniu z technologiami GIS, nie tylko odgrywa rolę narzędzia technicznego, lecz także wykorzystaniu ich nadaje się pewnego rodzaju znaczenie polityczne w związku z postulatami tworzenia gospodarki w coraz większym stopniu opartej na wiedzy, a jednocześnie ograniczającej koszty administracyjne.

Osiągnięcie tak sformułowanego celu wymaga bliższej charakterystyki funkcjonalności omawianej techniki. Pomocne mogą być przy tym wytyczne techniczne i dokumenty robocze Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, opracowywane w ramach projektów badawczych Wspólnego Centrum Badawczego Unii Europejskiej. Następnie konieczna jest analiza obowiązujących regulacji prawa wspólnotowego, dotyczących omawianych zagadnień, a także odpowiednich przepisów polskich. Istotne jest również odniesienie do przepisów wspólnotowych mających z tą tematyką bezpośredni związek, choć umiejscowionych poza prawem rolnym *sensu stricto*.

2. Przed przedstawieniem techniki teledetekcji, a także procedur z nią związanych, przewidzianych w prawie wspólnotowym, warto choćby skrótkowo przypomnieć, czemu służy kontrola na miejscu, przy realizacji której technika ta znajduje zastosowanie.

Kontrole na miejscu są uzupełnieniem kontroli administracyjnych i służą między innymi zweryfikowaniu kwalifikowania się danego wniosku do pomocy⁶. Jednym z najistotniejszych przedmiotów kontroli na miejscu jest sprawdzenie powierzchni działek rolnych. Według definicji wspólnotowej, działka rolna jest to „zwarty obszar gruntu, na którym jeden rolnik prowadzi jedną grupę upraw”⁷. Granice działki rolnej niekoniecznie muszą pokrywać się z granicami działki ewidencyjnej, za którą przyjęto uważać

⁶ Por. art. 23 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i określone systemy wsparcia dla rolników (Dz. U. L. 270 z 21 października 2003 r. z późn. zm.).

⁷ Por. art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz. U. L 141 z 30 kwietnia 2004 r.).

„działkę referencyjną”, czyli podstawową jednostkę w systemie identyfikacji działek rolnych (Land Parcel Identification System – LPIS). Granicę i powierzchnię działki rolnej określają uprawy, ważnym elementem kontroli na miejscu jest więc identyfikacja (grup) upraw. W myśl art. 25 rozporządzenia nr 1782/2003, kontrole służą też sprawdzeniu spełniania wymogów tzw. wzajemnej zgodności (współzależności), czyli wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i warunków dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR). Wymogi podstawowe (*statutory management requirements* – SMR) zdefiniowano w Załączniku III do rozporządzenia i dotyczą kwestii związanych z ochroną środowiska naturalnego, w tym dzikiej fauny i flory, ze zdrowiem publicznym, zdrowiem zwierząt i zdrowotnością roślin. Z kolei wymogi dobrej kultury rolnej, dotyczące m.in. ochrony gleb przed erozją, ochrony struktury gleby i minimalnego poziomu jej utrzymania, są określone ramowo w Załączniku IV do rozporządzenia. W odniesieniu do obszaru Polski zostały one szczegółowo sprecyzowane w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2007 r. w sprawie minimalnych norm⁸.

Kontrola na miejscu realizowana jest w związku ze złożeniem wniosku przez danego rolnika, uprzednio wybranego w sposób określony w pisemnych procedurach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Podstawą prawną ich wydania jest rozporządzenie Komisji nr 796/2004. Dotyczą one w szczególności ilości kontroli w ciągu roku i wyboru próby kontrolnej, dotyczącej odpowiednio kryteriów zakwalifikowania (w odniesieniu do co najmniej 5% wniosków; zob. art. 26 rozporządzenia nr 796/2004) i wzajemnej zgodności (co najmniej 1% wniosków; zob. art. 44 rozporządzenia nr 796/2004). Uzyskane informacje powinny być gromadzone w systemie informatycznym w sposób umożliwiający późniejsze ich wykorzystanie. Kontrole na miejscu mogą być, z mocy przepisów powyższego rozporządzenia, prowadzone metodą inspekcji terenowej lub metodą teledetekcji.

Jeżeli administracja państwa członkowskiego zdecyduje o wyborze metody teledetekcji, musi podjąć kilka czynności wstępnych związanych z pozyskaniem zdjęć lotniczych lub satelitarnych. W tym celu określa strefy kontrolne, a następnie dokonuje wyboru próby wniosków w obrębie tych stref i przygotowuje plan kontroli⁹. W przypadku gdy bardziej sto-

⁸ Dz. U. 2007, Nr 46, poz. 306.

⁹ Zob. diagram CwRS Workflow: UML Activity Diagram, opublikowany w witrynie internetowej projektu WCB MARSMAP (Monitoring Agriculture and Rural Sustainability); <http://marsmap.jrc.it>.

sowne jest uzyskanie zdjęć satelitarnych (a nie lotniczych, nabywanych przez władze krajowe), państwo członkowskie angażuje w tę procedurę Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej. Komórka instytucji płatniczej państwa członkowskiego, odpowiadająca za analizę, ryzyka dostarcza dokument określający strefy kontrolne do WCB, które z kolei zleca wykonanie obrazów satelitarnych zewnętrznemu usługodawcy (opłaca je Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi), a następnie przekazuje je administracji państwa członkowskiego wraz ze wsparciem metodologicznym¹⁰. Dane podawane przez WCB wskazują, że obecnie mniej więcej połowa gospodarstw, które muszą zostać skontrolowane przez państwa członkowskie, jest sprawdzana metodą teledetekcji, połowa zaś metodą inspekcji terenowej. Koszty pozyskania obrazów satelitarnych wahają się od 1 do 25 euro za km², w zależności od poziomu szczegółowości¹¹.

Analiza przepisów dotyczących teledetekcji (nazywanej w polskiej literaturze przedmiotu również „metodą foto” lub metodą „foto-RFV” – przy czym ten ostatni akronim oznacza „szybkie wizyty w terenie”, które powinny być przeprowadzane w przypadku wykrycia nieprawidłowości metodą teledetekcji¹² – i implikacji ich stosowania wymaga dokonania krótkiej charakterystyki tej techniki¹³.

Istotą teledetekcji jest prowadzenie kontroli w możliwie szerokim zakresie zdalnie, za pomocą narzędzi informatycznych, a niekiedy nawet bez konieczności odwiedzania gospodarstwa rolnego. Przedmiotem prowadzonych czynności, noszących nazwę „fotointerpretacji wspomaganiej komputerowo”, jest aktualny dla danej kampanii obraz satelitarny (nazywany również w literaturze przedmiotu „zdjęciem satelitarnym”) lub ortofotomapa lotnicza. Fotointerpretacja pozwala ocenić (mowa nadal o aspekcie technicznym, gdyż pod względem prawnym kwestia ta jest bardziej złożona) zarówno powierzchnię działki, jak i rodzaj upraw, a także spełnianie niektórych warunków DKR. Jest to możliwe dzięki bardzo wysokiej rozdzielczości (VHR), wynoszącej poniżej 1 m/piksel. Pierwszym etapem pracy fotointerpretatora jest wyodrębnienie obiektów niekwalifikujących się, ewentualnie (tylko w systemie SPS) upraw niekwalifikujących się. Następ-

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Zob. Frequently Asked Questions on IACS GIS and Satellite Imagery, witryna internetowa projektu WCB MARS MAP: <http://marsmap.jrc.it>.

¹² Zob. art. 32 rozporządzenia nr 796/2004.

¹³ Więcej na temat tej techniki zob. witryna internetowa projektu WCB MARS MAP (<http://marsmap.jrc.it>), która jest źródłem wszystkich informacji o charakterze technicznym zawartych w tym akapicie.

nie osoba ta kontroluje grupy upraw podlegające płatnościom związanym z wielkością produkcji, a także minimalną przewidzianą przepisami wielkość działek rolnych.

W odniesieniu do zdalnej kontroli grup upraw, WCB, w dokumencie „Crop group and CwRS diagnosis”¹⁴ („Grupa upraw i diagnoza na potrzeby teledetekcji”) proponuje procedurę opisaną pokrótce poniżej. Ogólnie WCB zaleca stosowanie do celów fotointerpretacji „klasycznych” grup upraw, np. zbóż, roślin oleistych czy białkowych, gdyż „łatwiej jest zinterpretować rodziny upraw niż poszczególne uprawy (np. zboża ozime, a nie jęczmień ozimy).”¹⁵ Zgodnie z procedurą, kontroler ustala ogólną diagnozę („zaakceptować” lub „odrzuć”) dla tak zdefiniowanych grup upraw, a następnie agreguje je w odniesieniu do całego wniosku. Kategoria wniosków zaakceptowanych nie musi podlegać dalszym działaniom wyjaśniającym, w szczególności wizytacji terenowej. Na określonej próbie konieczne jest jednak przeprowadzenie kontroli jakości według szczególnych procedur. Państwa członkowskie mogą też oczywiście przeprowadzać na tak skontrolowanych obszarach wizyty w terenie, dotyczące kontroli wymogów DKR niemożliwych do sprawdzenia metodą teledetekcji. Kolejną kategorią wniosków są wnioski odrzucone, w których przypadku konieczne jest, by administracja przeprowadziła działania następcze. Ich rodzaj pozostaje w gestii administracji państwa członkowskiego i może obejmować powiadomienie rolnika, spotkanie z nim lub pełną wizytację terenową. Trzecią kategorią wniosków są wnioski niepełne, w odniesieniu do których można sprawdzić mniej niż 50% zadeklarowanych działek rolnych.

Jeżeli administracja danego państwa członkowskiego decyduje się na kontrolowanie za pomocą teledetekcji również spełniania warunków dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, stosuje się odrębne wytyczne techniczne, a fotointerpretatorzy muszą przejść dodatkowe szkolenia. Możliwe jest przy tym dwojaki sposób podejścia do teledetekcji jako metody spełniania warunków dobrej kultury rolnej. Po pierwsze – można ją wykorzystać do przeprowadzenia części kontroli, a po drugie – do pomocy w wyborze próby kontrolnej, uwzględniającej określone w przepisach i procedurach czynniki ryzyka¹⁶. Ponieważ warunki DKR określone są w pra-

¹⁴ Por. <http://marsmap.jrc.it>.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Zob. Control of cross-compliance, witryna internetowa projektu WCB MARS MAP: <http://marsmap.jrc.it>.

wie wspólnotowym tylko ramowo i od państwa członkowskiego zależy, jak i na jakim poziomie – krajowym czy regionalnym – zostaną one ostatecznie zdefiniowane, państwo członkowskie powinno ustalić, które z tych wymogów mogą być kontrolowane tylko metodą teledetekcji, a które koniecznie wymagają inspekcji w terenie. Dokonując tych ustaleń, państwo członkowskie może kierować się metodologią opracowaną przez WCB.

Jeżeli w obrębie jednej działki referencyjnej (czyli w przypadku Polski – jak już wspomniano – działki ewidencyjnej w rozumieniu przepisów o ewidencji gruntów i budynków) znajduje się kilka działek rolnych (według definicji wspólnotowej), konieczne jest, by fotointerpretator zdigitalizował szkic orientacyjny wykonany przez rolnika. Wynika z tego, że kroki techniczne, które należy wykonać, są ściśle związane z wyborem politycznym dotyczącym zakresu stosowania tej metody.

3. Najważniejszym aktem prawnym dotyczącym kontroli przeprowadzanej w związku z uzyskiwaniem płatności do gruntów rolnych jest rozporządzenie Rady 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 2529/2001¹⁷ (nazywane dalej rozporządzeniem nr 1782/2003). Aktem zawierającym przepisy wykonawcze w odniesieniu do tego rozporządzenia jest rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników¹⁸ (nazywane dalej rozporządzeniem nr 796/2004). Uzupełnieniem tych aktów prawnych jest dokument roboczy AGRI/60363/2005-REV1 wraz z późniejszymi zmianami, opracowany przez Wspólne Centrum Badawcze (WCB) Komisji Europejskiej. Na uwagę zasługuje też wsparcie metodologiczne świadczone na rzecz administracji państw członkowskich w ramach programu WCB o nazwie MARS (Monitoring Agriculture and Rural

¹⁷ Dz. U. L 270 z 21 października 2003 r. z późn. zm.

¹⁸ Dz. U. L 141 z 30 kwietnia 2004 r.

Sustainability – Monitorowanie Rolnictwa i Zrównowazenia Obszarów Wiejskich), którego witryna internetowa poświęcona zagadnieniom technicznym kontroli na miejscu¹⁹.

Rozporządzenie nr 1782/2003 było już w 2008 r. dwukrotnie zmieniane, a proces legislacyjny kolejnej nowelizacji jest na etapie konsultacji. Rozporządzenie nr 796/2004 było w 2008 r. również dwukrotnie zmieniane. Dla przedmiotu tych rozważań istotniejsza jest jednak nowelizacja tego rozporządzenia z sierpnia 2007 r. (rozporządzeniem Komisji nr 972/2007²⁰), w której metody teledetekcji, począwszy od kampanii 2008 r., nie stanowią już szczególnego przypadku przeprowadzania kontroli na miejscu, lecz jej pełnoprawny wariant (zob. art. 29). Tym samym prawodawca wspólnotowy niejako podniósł rangę tej metody. Ponadto w nowelizacji tej (również w art. 29) po raz pierwszy, jako metodę prowadzenia kontroli, wymieniono techniki globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GPS). Uwzględnienie obu tych technik jako metod prowadzenia kontroli na miejscu jest przewidziane także w projekcie nowego rozporządzenia Rady dotyczącego omawianej dziedziny.

Jak już wspomniano, teledetekcja technicznie umożliwia m.in. dokonywanie pomiarów powierzchni działek, a także wyznaczanie ich granic. W obecnym kształcie rozporządzenia jest to także w istotnym zakresie możliwe pod względem prawnym. W ramach jednego wniosku kontrole obejmują wszystkie działki rolne, lecz „rzeczywiste określenie obszarów w ramach kontroli na miejscu może być ograniczone do 50% działek rolnych” (art. 29 rozporządzenia nr 796/2004). Podkreślenia wymaga istotne *novum* tego przepisu, obowiązujące od kampanii 2008 r., a mianowicie zastąpienie sformułowania „inspekcja terenowa” sformułowaniem „określenie obszarów”.

Jeśli kontrole te są realizowane za pomocą metody teledetekcji, badaniu należy poddać 100% działek rolnych w ramach wniosku (art. 32). Podkreślić należy, że w granicznym przypadku prawo wspólnotowe nie wymaga żadnej inspekcji terenowej, natomiast w sytuacjach wątpliwych, w których „fotointerpretacja nie umożliwi zweryfikowania dokładności deklaracji w sposób, który zadowalałby właściwe organy”, konieczna jest fizyczna wizyta inspektora na miejscu (art. 32 ust. 1 lit. b). Aby jednak można było zastosować tę technikę do danej działki rolnej, odpowiadająca jej działka referencyjna, czyli będąca podstawową jednostką w systemie

¹⁹ <http://marsmap.jrc.it>.

²⁰ Dz. U. L 216 z 21 sierpnia 2007 r.

LPIS (Land Parcel Identification System – system identyfikacji działek rolnych), powinna zawierać tylko jedną działkę rolną. Możliwe jest wówczas potwierdzenie granic zadeklarowanego obszaru upraw na podstawie danych zgromadzonych w bazie LPIS. Pomiar do celów kontroli koncentruje się w takim przypadku na pomniejszeniu działki rolnej o elementy niekwalifikujące się. Jeżeli jednak na działce referencyjnej znajduje się więcej działek rolnych, niemożliwe jest kontrolowanie wyłącznie metodą teledetekcji obszarów objętych wnioskiem rolnika posiadającego tytuł do danej działki referencyjnej – konieczna jest inspekcja terenowa w celu dokonania bezpośredniego pomiaru gruntu. Kontrola metodą teledetekcji umożliwia ograniczenie kosztów kontroli na miejscu²¹.

Nie jest to jednak jedyna zaleta większej digitalizacji informacji związanych z rolnictwem. Korzystanie z technik cyfrowych i przechowywanie odpowiednio opracowanych danych w systemach informatycznych może służyć licznym innym celom związanym z nowoczesną gospodarką przestrzenną na terenach wiejskich. Podejście otwarte na nowoczesne technologie ma szczególne znaczenie w kontekście kierunków polityk wspólnotowych, również polityki ochrony środowiska naturalnego²². Z niedawnymi „technologicznymi” zmianami rozporządzenia Rady w ścisłym związku pozostaje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (nazywana dalej dyrektywą INSPIRE)²³. W jej preambule prawodawca wspólnotowy dostrzega, że rozwiązywanie problemów dotyczących „uzyskania, jakości, organizacji, dostępności i wspólnego korzystania z informacji przestrzennej”²⁴ wymaga „działań nastawionych na wymianę, wspólne korzystanie, dostęp i użytkowanie interoperacyjnych danych przestrzennych [...] na różnych szczeblach organów publicznych i w różnych sektorach”²⁵. Nowo tworzona infrastruktura informacji przestrzennej (nazywanej też w literaturze przedmiotu geoinformacją, informacją geograficzną i informacją geoprzestrzenną²⁶) w Europie dotyczy „polityk i działań mogących mieć bezpośredni lub pośredni wpływ

²¹ Por. Dokument Area measurement, witryna internetowa projektu WCB MARSMAP: <http://marsmap.jrc.it>.

²² Por. art. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

²³ Dz. U. L. 108 z 25 kwietnia 2007 r.

²⁴ Por. pkt 3 preambuły do dyrektywy INSPIRE.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Por. J. Gaździcki, *Problematyka transpozycji dyrektywy INSPIRE do prawa polskiego*, „Przegląd Geodezyjny” 2007, nr 5, s. 1.

na środowisko”²⁷. Nie ulega wątpliwości, że Wspólna Polityka Rolna ma na środowisko wpływ bezpośredni. Podkreślić należy, że dyrektywa INSPIRE nie wymaga gromadzenia nowych danych przestrzennych²⁸, przewidując dążenie do wykorzystywania danych już gromadzonych na mocy innych przepisów. Skomputeryzowana baza danych, będąca centralnym elementem ZSZIK, ma szansę stać się niezmiernie cennym źródłem danych tematycznych (czyli zarządzanych przez organy administracji publicznej inne niż służby geodezyjne i kartograficzne) z zakresu np. użytkowania gruntów czy informacji o glebach lub obiektach rolniczych. Niewątpliwie jednak najistotniejszą rolę będą w niej pełnić dane referencyjne (georeferencyjne), czyli dotyczące ewidencji gruntów i budynków, jak również topograficzne²⁹, ze względu na przyjęty w Polsce model odniesienia działek rolnych do ewidencji gruntów i budynków.

4. Głównym polskim aktem prawnym regulującym kwestię kontroli dotyczącej płatności obszarowej jest ustawa z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³⁰, w której – według sformułowania zawartego w art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. b – określono w szczególności „zasady i tryb przeprowadzania kontroli”. Na mocy tej ustawy, kontrole na miejscu, w tym dotyczące płatności obszarowej, przeprowadza Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) (art. 30). Prezes ARiMR może powierzyć przeprowadzanie czynności kontrolnych innym podmiotom, z zastrzeżeniem spełnienia warunków organizacyjnych, kadrowych i technicznych określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 marca 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć przeprowadzanie kontroli dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³¹. Upoważnienie to ma istotne znaczenie, gdyż na przykład w 2008 r. „większość kontroli na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich zostanie przeprowadzonych przez wykonawców zewnętrznych, wyłonionych w postępowaniu przetargowym. Nieznaczna część kontroli (około 5%) zostanie przeprowadzona przez pracowników ARiMR [...]”³². Warunki istotne dla prowadzenia kontroli na miejscu, w odniesieniu do wy-

²⁷ Por. pkt 4 preambuły do dyrektywy INSPIRE.

²⁸ Por. art. 4 ust. 4;

²⁹ Por. J. Gaździcki, op. cit., s. 4.

³⁰ Dz. U. 2008, Nr 170 poz. 1051.

³¹ Dz. U. 2007, Nr 57, poz. 383 oraz Dz. U. 2008, Nr 90, poz. 552.

³² Por. <http://www.arimr.gov.pl> (10 października 2008 r.).

mogów DKR obowiązujących w Polsce, zawarte są w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2007 r. w sprawie minimalnych norm³³. Zakres niniejszej pracy nie pozwala na szczegółowe omówienie treści wszystkich przepisów dotyczących kontroli zawartych w wyżej wymienionych aktach. Poniżej zostaną jednak przybliżone te, które mają – lub mogą mieć – związek z przedmiotem niniejszych rozważań, a mianowicie z kontrolą na miejscu metodą teledetekcji.

Pamiętać należy, że polska ustawa swój obecny kształt uzyskała przed ostatnią nowelizacją rozporządzeń wspólnotowych, toteż nie może w niej dziwić brak uwzględnienia techniki teledetekcji jako równoprawnej metody prowadzenia kontroli na miejscu. Treść przepisów ustawy dotyczących kontroli jest podporządkowana koncepcji kontroli na miejscu realizowanej w całości metodą inspekcji terenowej.

Za przykład mogą tu posłużyć przepisy o imiennym upoważnieniu, wydawanym przez Prezesa Agencji osobie dokonującej kontroli. Wśród informacji, które musi zawierać upoważnienie, wymieniono miejsce wykonywania kontroli (art. 31 ust. 2). W przypadku kontroli zdalnej miejscem tym musiałaby być lokalizacja stacji roboczej obsługiwanej przez kontrolera. W istocie jednak przepisy dotyczące upoważnienia nie stanowią bariery uniemożliwiającej realizację kontroli w omawiany sposób, tym bardziej że osoba kontrolująca musi okazywać dokument rolnikowi tylko w przypadku, gdy jest on obecny w czasie kontroli (art. 31 ust. 3). Przepisy te wiążą się jednakże ze zwiększeniem ciężaru administracyjnego obejmującego przekazywanie danych oraz fizyczne sporządzanie i wydawanie upoważnień. Wydaje się, że w przypadku kontroli na miejscu wykonywanej zdalnie, czyli bez kontaktu kontrolera z rolnikiem, upoważnienie w takim kształcie nie byłoby wcale konieczne – wystarczające mogłyby się okazać odpowiednie postanowienia umowy zawartej z wybranym wykonawcą zewnętrznym.

Rzecz jasna, w przypadku prowadzenia kontroli zdalnie, nie jest też wskazane udzielanie kontrolerowi prawa wstępu na teren gospodarstwa rolnego (art. 31 ust. 5). Jednak przepis ten także nie uniemożliwia wykonania kontroli metodą teledetekcji, a ponadto nie oczekuje się, by kontroler-fotointerpretator mógł chcieć zrobić z tego rodzaju uprawnienia użytek.

Nieco bardziej skomplikowana jest kwestia sporządzania raportów z kontroli na miejscu. Ustawa w obecnym kształcie przewiduje, że z czynności kontrolnych sporządza się raport (art. 31 ust. 6 – przepis ten nie jest ko-

³³ Por. Dz. U. 2007, Nr 46, poz. 306 z późn. zm.

nieczny, gdyż stosowny szczegółowy przepis znalazł się już w polskim porządku prawnym wraz z rozporządzeniem nr 796/2004). Podkreślić należy, że ustawa nie zawiera wyraźnego obowiązku przekazania raportu do zapoznania się rolnikowi, lecz stanowi, iż „W przypadku, gdy rolnik nie zgadza się z ustaleniami zawartymi w raporcie, może zgłosić umotywowane zastrzeżenia na piśmie [...]” (art. 31 ust. 7). Trudno wyobrazić sobie realną ewentalność, w której rolnik pragnie zgłosić zastrzeżenia do wyników kontroli, która nie wykazała nieprawidłowości. Wydaje się, że sformułowanie polskiego przepisu nie zamyka też możliwości skorzystania z przepisu art. 28 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004, stanowiącego, iż „Jeżeli kontrolę na miejscu przeprowadza się metodą teledetekcji zgodnie z art. 32, Państwa Członkowskie nie mają obowiązku umożliwić rolnikowi lub jego przedstawicielowi podpisania raportu z kontroli, o ile kontrola z wykorzystaniem teledetekcji nie wykryje żadnych nieprawidłowości”. Jednakże ARiMR w swoich procedurach kontroli przewiduje, że „Raport jest sporządzany w dwóch egzemplarzach. Kopia raportu jest przekazywana rolnikowi bezpośrednio po zakończeniu kontroli, jeżeli uczestniczył on w kontroli. Jeżeli rolnik odmówił przyjęcia raportu lub nie uczestniczył w kontroli, to kopia raportu jest przekazywana rolnikowi w terminie późniejszym”³⁴. Wynika stąd, że ARiMR w praktyce nie korzysta z udogodnienia przewidzianego w art. 28 rozporządzenia nr 796/2004. Przesyłanie wszystkich raportów z kontroli zdalnej do podpisu, również tych o całkiem pomyślnym wyniku dla rolnika, może być – w przypadku szerokiego korzystania z technik teledetekcji – znacznym obciążeniem administracyjnym, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę duże rozdrobnienie polskiego rolnictwa i wynikającą z niego dużą ogólną liczbę wniosków (około 1,5 miliona). Wydaje się zresztą, że ta okoliczność stanowi właśnie *ratio legis* normy art. 28.

W przeciwieństwie do ustawy, rozporządzenie w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć przeprowadzanie kontroli dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, nie wymaga daleko idących interpretacji, by możliwe było na jego podstawie realizowanie kontroli metodą teledetekcji. Choć rozporządzenie nie zawiera terminów technicznych, takich jak „teledetekcja”, „fotointerpretacja”, czy „GPS”, § 2 ust. 1 pkt 4 przewiduje, że przeprowadzanie kontroli, w szczególności kontroli na miejscu, może być powierzone podmiotowi zapewniającemu „sprzęt informatyczny i oprogra-

³⁴ Por. informacje opublikowane w witrynie internetowej ARiMR: <http://www.arimr.gov.pl>.

mowanie zapewniające przetwarzanie danych, zgodnie z systemem informatycznym posiadanym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³⁵. Niemniej na pytanie, czy wybrany zewnętrzny wykonawca kontroli będzie ją realizował w sposób optymalny pod względem zaangażowania zasobów wyłącznie na podstawie powszechnie obowiązującego prawa, należy odpowiedzieć negatywnie. Warunki, które wykonawca musi spełnić, mają bowiem charakter kryteriów kwalifikujących do ubiegania się o zamówienie, natomiast ostatecznie wiążący charakter mają postanowienia umowy z ARiMR, zgodne z wcześniejszą specyfikacją istotnych warunków zamówienia.

Warto zatem bliżej przyjrzeć się zagadnieniu praktycznego podejścia ARiMR do kontroli na miejscu. W dokumencie ARiMR zatytułowanym „Zasady realizacji kontroli”³⁶, który dotyczy kontroli na miejscu, zawarto informację, że w przypadku kontroli metodą foto „w większości przypadków pomiar powierzchni działek rolnych nie jest wykonywany bezpośrednio w terenie”. Agencja nie podaje, w jakiej części wniosków zakwalifikowanych do metody foto udaje się określić powierzchnię działek rolnych zdalnie. Podaje natomiast dane liczbowe dotyczące podziału kontroli na miejscu na zakwalifikowane z góry do inspekcji terenowej i do metody foto. Są to, odpowiednio, około 85 tys. i 24 tys.³⁷

ARiMR w swoich procedurach przewiduje też, że „Pola powierzchni działek są określane na podstawie cyfrowej ortofotomapy, natomiast identyfikacja upraw oraz sprawdzenie przestrzegania minimalnych wymagań dobrej kultury rolnej wykonywane jest bezpośrednio w terenie”. Ze zdania tego wynika, że obecnie w Polsce w praktyce nie dopuszcza się ewentualności przeprowadzania kontroli wyłącznie w oparciu o metodę teledetekcji, bowiem identyfikacja (grup) upraw ma decydujące znaczenie dla określenia granic i powierzchni działek rolnych, a tym samym jest kluczowym warunkiem kwalifikującym do przyznania płatności.

5. Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Choć teledetekcja oferuje obniżenie kosztów prowadzenia działań kontrolnych, a także potencjalne korzyści związane z szerszym wykorzystaniem uzyskanych danych, w tej chwili technika ta nie ma w Polsce statusu pełnoprawnej metody kontroli na miejscu. Wskazują na to choćby trudności z wpisaniem tego rodzaju kontroli w ramy ustawy. Filozo-

³⁶ Opublikowanym w witrynie internetowej AriMR: <http://www.arimr.gov.pl> (11 listopada 2008 r.).

³⁷ Por. dokument „Kontrolę beneficjentów”: <http://www.arimr.gov.pl/index>.

fia kontroli zawarta w ustawie znajduje odzwierciedlenie w procedurach ARiMR, dotyczących np. potwierdzania upraw, spełniania warunków DKR czy przekazywania raportów. Procedury te mają natomiast niewątpliwie wpływ na kształt umów zawieranych z wykonawcami zewnętrznymi.

Samo uwzględnienie omawianych technik w ustawie nie wywoła jednak prawdopodobnie pożądanej zmiany podejścia zaangażowanych podmiotów. Wydaje się, że w tym celu konieczna jest konwergencja systemu informacji geograficznej tworzonego na potrzeby WPR (LPIS) z systemem ewidencji gruntów i budynków, czego skutkiem będzie dokładniejsze odzwierciedlanie dynamicznej rzeczywistości, bez powielania wysiłków w dwóch systemach istniejących równolegle i charakteryzujących się brakiem interoperacyjności. Interesujące byłoby wykonanie prognozy synergii i korzyści ściślejszego powiązania tych systemów i szerszego udostępnienia informacji w nich zawartych.

Prawdopodobnie skutecznym środkiem wspierającym szersze stosowanie technik teledetekcji mogłaby być promocja wśród producentów rolnych większej spójności użytkowanych działek rolnych z działkami referencyjnymi. Hipoteza ta ma jednak tę wadę, że można ją zweryfikować tylko mając dostęp do odpowiedniego systemu informacji geograficznej i dużą wiedzę specjalistyczną z zakresu gospodarki rolnej. Niewątpliwie jednak Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dysponując jedynie obecnymi skromnymi narzędziami prawnymi, w związku z brakiem ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej oraz nowelizacji ustawy o ewidencji gruntów i budynków, może podjąć pewne środki. Polegałyby one przede wszystkim na opracowaniu procedur przeprowadzania kontroli na miejscu w sposób uwzględniający w możliwie największym zakresie fotointerpretację, np. procedury kontroli grup upraw czy procedur kontroli spełniania niektórych, wyodrębnionych wcześniej warunków DKR.

SELECTED ISSUES OF MANAGEMENT AND CONTROL OF DIRECT PAYMENTS IN POLAND – ON-THE-SPOT CHECKS USING REMOTE SENSING TECHNIQUES

S u m m a r y

The subject of the paper is remote sensing as a control method performed under the so called 'on-the-spot' checks, which are an element of the Integrated Administration and Control System. This method enables substantial reductions of administrative costs and a more

comprehensive use of collected data. The question answered in the paper is whether the existing regulations in Poland provide for a wide application of this method.

The analysis of relevant Polish legislation and control procedures used by the competent authority (the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture) shows that the current regulations do not provide for the use of remote sensing as a rightful control method. To change that would require convergence and a greater interoperability between the Land Parcel Identification System and the Polish cadastre system, as well as a change in the philosophy of the on-the-spot checks. A temporary measure could be a set of new practical guidelines, addressed to both farmers and contractors performing the checks and concerning a number of land use aspects and control requirements.

DALLA PROBLEMATICA DI GESTIONE E DI CONTROLLO DEI PAGAMENTI DIRETTI IN POLONIA – CONTROLLO IN LOCO ATTRAVERSO IL METODO DI TELEDETEZIONE

Riassunto

L'oggetto dell'articolo è la teledetezione come metodo di monitoraggio svolto in ambito del c.d. "controllo in loco", che costituisce elemento del Sistema Integrato di Gestione e Controllo (SIGC). L'obiettivo delle considerazioni è il tentativo di rispondere al quesito se le norme polacche sono adeguate ad una ampia applicazione del metodo di teledetezione che rende possibile la limitazione dei costi e delle spese amministrative nonché l'utilizzo più complessivo dei dati raccolti.

L'analisi della normativa polacca in merito e delle procedure applicate dall'autorità responsabile del controllo in loco (ovvero dall'Agenzia di Ristrutturazione e Modernizzazione dell'Agricoltura) illustra che le norme polacche non sono adeguate al impiego del metodo di teledetezione come metodo di controllo. Il cambiamento di una tale situazione renderebbe necessarie una convergenza e una maggiore interoperatività del sistema di identificazione delle paricelle fondiarie con il sistema catastrale nonché il cambiamento dell'approccio dei controlli in loco adottato dalla normativa polacca. Un rimedio immediato potrebbe essere l'elaborazione dall'Agenzia delle nuove direttive pratiche riguardanti i controlli.

DAMIAN PUŚLECKI

Stały i długotrwały uszczerbek na zdrowiu w wypadku przy pracy rolniczej

1. Przesłanką przyznania przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej jest wystąpienie u poszkodowanego stałego bądź długotrwałego uszczerbku na zdrowiu. Brak stwierdzenia takiego uszczerbku przesądza o wydaniu decyzji pozbawiającej prawa do świadczenia¹. W praktyce okazuje się, że rozstrzygnięcia dotyczące przyznania jednorazowego odszkodowania nie należą do łatwych. Wątpliwości rodzi nie tylko samo ustalenie stanu faktycznego, ale również rozumienie terminów użytych przez ustawodawcę.

Celem niniejszego artykułu jest próba określenia pojęcia stałego i długotrwałego uszczerbku na zdrowiu² jako przesłanki przyznania prawa do jednorazowego odszkodowania z ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie. Pierwsza część opracowania dotyczy problemów związanych z ustaleniem znaczenia terminu o charakterze ogólnym, tj. „uszczerbek na zdrowiu”. Nie został on – jak dotąd – zdefiniowany w polskim ustawodawstwie, dlatego w rozważaniach wychodzi się od „szkody na osobie” w ujęciu Kodeksu cywilnego. W dalszej części analizuje się kwalifikowaną postać wspomnianego uszczerbku, określanego jako „stały i długotrwały”, mającą istotne znaczenie dla ustalenia zakresu ochrony przysługującej osobom poszkodowanym w wypadku przy pracy rolniczej. Ostatnia część artykułu zawiera wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*.

¹ Według danych KRUS, brak stałego albo długotrwałego uszczerbku na zdrowiu stanowi średniorocznie ok. 60% wszystkich decyzji odmownych; zob. Raporty Biura Prewencji i Rehabilitacji KRUS z lat 2001-2007 – materiały informacyjne Centrali KRUS w Warszawie.

² Zob. art. 13 ust. 2 i 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50 poz. 291), powoływanej dalej jako ustawa ubezpieczeniowa.

Zgodnie z art. 13 ustawy ubezpieczeniowej, jednorazowe odszkodowanie ustala się dla ubezpieczonego w wysokości proporcjonalnej do określonego procentowego (stałego lub długotrwałego) uszczerbku na zdrowiu. Stałym uszczerbkiem na zdrowiu jest naruszenie sprawności organizmu, które powoduje upośledzenie czynności organizmu nierokujące poprawy. Natomiast za długotrwały uszczerbek na zdrowiu uważa się takie naruszenie sprawności organizmu, które powoduje upośledzenie czynności organizmu na okres przekraczający 6 miesięcy, ale mogące ulec poprawie³.

Określone w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników pojęcia uszczerbku na zdrowiu zostały przejęte z ustawy z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadku przy pracy i chorób zawodowych⁴ i w niezmienionej formie funkcjonują do dziś w powszechnym ubezpieczeniu społecznym⁵. Warto jednocześnie zauważyć, że w poprzednio obowiązującej ustawie z 23 stycznia 1968 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadku przy pracy⁶ na pojęcie uszczerbku na zdrowiu składały się dwa elementy: biologiczny (uszczerbek na zdrowiu) i ekonomiczny (niezdolność do zarobkowania). Aktualna regulacja – zarówno w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego, jak i w rolniczej ustawie ubezpieczeniowej – wyraźnie eksponuje jedynie biologiczną sferę uszczerbku na zdrowiu, gdyż odnosi się tylko do zmian obejmujących stan zdrowia ubezpieczonego, czyli naruszenia sprawności organizmu powodującego upośledzenie jego czynności⁷.

Należy jednak zaznaczyć, że przedmiotem ochrony ubezpieczenia wypadkowego rolników jest zdolność człowieka do zdobywania własną pracą środków utrzymania. Zatem uszczerbek na zdrowiu doznany wskutek wypadku przy pracy nie powinien być rozpatrywany w oderwaniu od zdolności poszkodowanego do zarobkowania. W poglądzie tym może utwierdzać także fakt, że jednorazowe odszkodowanie jest obecnie jedynym świadczeniem płatnym z ubezpieczenia wypadkowego rolników.

³ Zob. art. 13 ust. 2 i 3 ustawy ubezpieczeniowej.

⁴ Art. 9 ust. 2 i 3 ustawy z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadku przy pracy i chorób zawodowych, Dz. U. Nr 234, poz. 1974.

⁵ Zob. art. 6 ust. 1 pkt 4 oraz art. 11 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm. (powoływanej dalej jako ustawa wypadkowa).

⁶ Ustawa z 23 stycznia 1968 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadku przy pracy, Dz. U. Nr 3, poz. 8.

⁷ W. Witoszko, *Pojęcie stałego i długotrwałego uszczerbku na zdrowiu w razie jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2005, nr 5, s. 124.

2. Treść pojęcia uszczerbku na zdrowiu, ze względu na brak definicji ustawowej, kształtowana była przez doktrynę i orzecznictwo⁸. W języku potocznym „uszczerbek” wiąże się z uszkodzeniem czegoś – stanowi on ubytek w jakiejś całości. Z medycznego punktu widzenia termin ten obejmuje wszelkie ujemne skutki oddziaływania bodźców zewnętrznych na organizm człowieka w postaci zmian anatomicznych (utrata lub uszkodzenie organu), schorzeń oraz ograniczeń funkcjonalnych poszczególnych organów lub całego ustroju⁹. Tak rozumiane pojęcie uszczerbku stanowi punkt wyjścia konstrukcji odszkodowawczych z tytułu szkody na osobie w prawie cywilnym. O uszczerbku na zdrowiu można mówić także w przypadkach zakłócenia prawidłowych funkcji narządów czy też stanu równowagi funkcji somatycznych i psychicznych¹⁰.

Definicji legalnej nie posiada również termin „zdrowie”. Warto jednak odnotować, jak pojęcie to zostało określone w naukach medycznych. W wąskim znaczeniu termin ten utożsamiany jest z brakiem choroby¹¹, w szerszym natomiast Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) definiuje zdrowie jako „stan pełnego, dobrego samopoczucia fizycznego, umysłowego i społecznego”¹². W ujęciu zdrowia psychicznego pojęcie to wyraża się w sprawności podstawowych funkcji organizmu¹³. Zdrowie to także taki stopień przystosowania biologicznego, psychicznego i społecznego, jaki jest osiągalny dla danej jednostki w najkorzystniejszych dla niej warunkach¹⁴. Mnogość definicji zdrowia, także w ujęciu medycznym, utrudnia próby ujednoczenia tego pojęcia. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze fakt, że stan zdrowia człowieka zawsze będzie kwestią indywidualną, zależną od wielu czynników. W odniesieniu do zdrowia uj-

⁸ Zob. np. Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 12 stycznia 2000 r., II UKN 305/99, OSNAPiUS 2001/10, poz. 354; Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 6 kwietnia 2001 r., II UKN 314/2000, OSNAPiUS 2002/24, poz. 605; Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 27 września 2000 r., II UKN 734/99, OSNAPiUS 2002/8, poz. 193.

⁹ Zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Nota redakcyjna do art. 9 ustawy wypadkowej z 1975 r.*, Lex Polonica, Lexis-Nexis, 2006, wyd. elektroniczne.

¹⁰ U. Jackowiak, *Wyrównywanie szkód niemajątkowych spowodowanych wypadkiem przy pracy*, Warszawa-Poznań 1975, s. 40.

¹¹ Zob. definicja zdrowia, *Nowa encyklopedia powszechna*, t. VI, Warszawa 1996, s. 1003.

¹² www.who.int.

¹³ Zob. definicja zdrowia psychicznego, *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok Warszawa 2000, s. 1271.

¹⁴ Definicja M. Kasprzaka i T. Marcinkowskiego, *Medycyna sądowa*, t. I, Poznań 2000, s. 58.

mowanego w kategoriach prawnych, uproszczając, najbliższą i najbardziej obiektywną definicją dla celów ubezpieczenia wypadkowego będzie negatywne określenie tego pojęcia: jako brak uszkodzeń ciała czy choroby.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że dla potrzeb ubezpieczenia wypadkowego uszczerbek na zdrowiu – w najszerszym ujęciu – oznacza wszelkie uszkodzenia organizmu powstałe na skutek urazu. Wystąpienie uszczerbku na zdrowiu u poszkodowanego będzie się zatem wiązało z niekorzystnymi zmianami na tle zdrowotnym, zachodzącymi w jego organizmie i powstałymi w wyniku urazu – wypadku przy pracy.

Uszczerbek na zdrowiu jest niewątpliwie uszkodzeniem organizmu, szkodą na osobie poszkodowanego rolnika; brak takiego uszkodzenia zawsze powoduje odmowę wypłaty odszkodowania przez KRUS. W literaturze niejednokrotnie szkodę na osobie określa się jako uszczerbek na zdrowiu¹⁵ i zwraca się uwagę na to, że zdarzenie jest wypadkiem przy pracy, jeżeli spowoduje szkodę na osobie¹⁶. Można spotkać się również z poglądem, że szkodą na osobie jest uraz albo śmierć¹⁷. Takie rozumienie szkody wynikać może z wprowadzenia do pracowniczego pojęcia wypadku przy pracy elementów urazu i śmierci¹⁸.

Według W. Witoszki, wprowadzenie definicji urazu¹⁹ do pracowniczej o ustawy wypadkowej wpłynęło na nowe rozumienie pojęć stałego i długotrwałego uszczerbku na zdrowiu. Określenie urazu jest bardzo zbliżone do pojęcia uszkodzenia ciała w ujęciu Kodeksu cywilnego, natomiast stały i długotrwały uszczerbek na zdrowiu – w związku z tym, że obejmują zaburzenia czynnościowe organizmu – przypominają określenie rozstroju zdrowia zawarte w Kodeksie cywilnym. Pojęcie urazu zawęża rozumienie kwalifikowanego uszczerbku na zdrowiu, obejmuje bowiem tylko uszkodzenia narządów i tkanek. Jak wynika z tabeli oceny procentowej, stały

¹⁵ Zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 52; T. Romer, *Pojęcie wypadku przy pracy*, MP 1993, Nr 2, s. 37; J. Loga, *Wypadek przy pracy: pojęcie prawne*, Łódź 1975, s. 42-51.

¹⁶ Np. J. Brol, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wypadki przy pracy i choroby zawodowe*, Warszawa 1981, s. 60.

¹⁷ J. Kuźniar, *Kodeks pracy*, Warszawa 2004, s. 788; Z. Salwa, *Pojęcie wypadku przy pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 3, s. 19.

¹⁸ Zob. art. 3 ustawy wypadkowej.

¹⁹ Zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy wypadkowej urazem jest uszkodzenie tkanek ciała lub narządów człowieka wskutek działania czynnika zewnętrznego.

i długotrwały uszczerbek na zdrowiu obejmuje zarówno zmiany anatomiczne, jak i czynnościowe, które wywołane są uszkodzeniem narządów czy tkanek²⁰.

Warto zauważyć, że pracownicza ustawa wypadkowa nie przyjęła jednak cywilistycznego rozumienia szkody na osobie. W świetle uregulowań kodeksu cywilnego, pojęcie to utożsamiane jest z uszczerbkami wynikającymi z uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia oraz śmierci, a także z innymi naruszeniami dóbr osobistych (szkody majątkowe i niemajątkowe). Szkada – po pierwsze – stanowi tu podstawową i samodzielną przesłankę powstania obowiązku odszkodowawczego, a po drugie – tworzy skalę dla określenia wysokości odszkodowania²¹. W ustawie wypadkowej te dwie funkcje szkody zostały rozdzielone. Uraz i śmierć są elementami koniecznymi do uznania zdarzenia za wypadek przy pracy, a stały i długotrwały uszczerbek na zdrowiu jest przesłanką uzyskania prawa do jednorazowego odszkodowania.

W przeciwieństwie do ustawy wypadkowej, rolnicza ustawa ubezpieczeniowa (art. 11) nie uzależnia uznania zdarzenia za wypadek od wystąpienia urazu. Można by zatem przypuszczać, że wypadkiem przy pracy rolniczej będzie również takie zdarzenie, w którym osobie jemu ulegającej nic się nie stanie – nie odniesie obrażeń. Biorąc jednak pod uwagę wykładnię celowościową, żeby można było mówić o wypadku, należy odnieść się do jego skutków w postaci obrażeń fizycznych, pomijając ewentualny stres powstający np. podczas upadku z wysokości ze „szczęśliwym zakończeniem”. Skutkiem wypadku przy pracy rolniczej są uszkodzenia ciała w postaci uszczerbku na zdrowiu albo śmierci.

Wypadek, któremu ulega producent rolny, często prowadzi do obrażeń ciała w postaci uszczerbku na zdrowiu albo śmierci. Zdarzenie wypadkowe jest więc przyczyną urazu, a jego skutkami będą uszkodzenia ciała. Analizując skutki wypadków przy pracy, można wyróżnić trzy grupy uszkodzeń ciała a szerzej uszkodzeń organizmu:

a) uszczerbek na zdrowiu – uszkodzenia, które nie powodują jego upośledzenia lub powodują jego upośledzenie, a leczenie i rehabilitacja przywraca sprawność organizmu;

b) długotrwały uszczerbek – uszkodzenia ciała, które powodują jego upośledzenie na okres powyżej 6 miesięcy, a leczenie i rehabilitacja mogą przywrócić sprawność organizmu;

²⁰ W. Witoszko, op. cit., s. 124.

²¹ W. Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza: funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1962, s. 124.

c) stały uszczerbek – uszkodzenia ciała, które powodują trwałe jego upośledzenie i mimo leczenia oraz rehabilitacji sprawności organizmu nie da się przywrócić.

Przesłanką przyznania jednorazowego odszkodowania są tylko kwalifikowane formy zwykłych uszkodzeń ciała, zbliżone do szkody na osobie w postaci rozstroju zdrowia przewidzianego przepisami k.c.²²

3. „Stażność” uszczerbku na zdrowiu oznacza, że naruszenie sprawności organizmu powodujące upośledzenie jego czynności nie rokuje poprawy, „długotrwałość” zaś występuje wówczas, gdy owo upośledzenie trwa powyżej sześciu miesięcy i może ulec poprawie²³. Stałym uszczerbkiem na zdrowiu jest upośledzenie czynności organizmu tak znaczne, że przywrócenie pełnej jego sprawności nie będzie niemożliwe. Stałość uszczerbku przesądza zatem o zmianach mających nieodwracalny charakter. Za długotrwały uszczerbek na zdrowiu uważa się taki, który może ulec poprawie, więc istnieje możliwość powrotu do stanu zdrowia sprzed wypadku, ale dopiero po upływie sześciomiesięcznego naruszenia sprawności organizmu. Najistotniejszą przesłanką przesądzającą o stałości i długotrwałości jest zatem trwanie upośledzenia organizmu w czasie. W przypadku stałego uszczerbku, upośledzenie trwa bezterminowo (do końca życia), natomiast w odniesieniu do długotrwałego uszczerbku utrzymuje się ponad 6 miesięcy, nie wykluczając w przyszłości całkowitego wyzdrowienia, jak również przeobrażenia się w uszczerbek stały.

Charakter uszczerbku na zdrowiu (stały lub długotrwały) określany jest przez lekarza po przeprowadzeniu badania poszkodowanego. Z kolei miarkowania rozmiaru stałego lub długotrwałego uszczerbku dokonuje się na podstawie tabeli procentowego stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, będącej załącznikiem do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁴. Warto podkreślić, że tabela ta określa przede wszystkim uszkodzenia organu, narządu, tkanki, które mogą wystąpić samodzielnie lub łącznie z zaburzeniami funkcjonowania organizmu, narządu itp.

²² Zob. G. Bieniek i in., *Komentarz do art. 441 § 1 k.c., Komentarz do kodeksu cywilnego*, Księga trzecia – *Zobowiązania*, t. I, Warszawa 2005, s. 668.

²³ Art. 13 ust. 2 i 3 ustawy ubezpieczeniowej.

²⁴ Załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 18 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad orzekania o stałym lub długotrwałym uszczerbku na zdrowiu, trybu postępowania przy ustalaniu tego uszczerbku oraz postępowania o wypłatę jednorazowego odszkodowania, Dz. U. 2002, Nr 234, poz. 1974.

Uszkodzenia organizmu są zmianami anatomicznymi, gdyż dotyczą one ciała człowieka. W tabeli znajdują się także przykłady samodzielnych zaburzeń czynnościowych organizmu, czyli rozstroju zdrowia, jednakże ich podłożem są zmiany anatomiczne. W niektórych pozycjach tabeli ustawodawca określa, że uszkodzenie może wystąpić bez zaburzeń funkcji, z miernymi zaburzeniami funkcji i dużymi zaburzeniami funkcji (np. oszpeceń). Warto zaznaczyć, że tabela oceny procentowej uszczerbku na zdrowiu ma charakter przykładowy i brak odpowiedniej pozycji dla konkretnego uszkodzenia nie może prowadzić do odmowy przyznania jednorazowego odszkodowania²⁵.

Należy w tym miejscu zastanowić się nad tym, czy słusznie ustawodawca wyznaczył ponad sześciomiesięczny termin do stwierdzenia długotrwałego uszczerbku na zdrowiu. Nie ulega wątpliwości, że dla pewnego rodzaju uszkodzeń ciała (skomplikowane złamania, rozległe oparzenia I stopnia) okres ten powinien być wystarczający dla potwierdzenia medycznych prognoz dotyczących powrotu poszkodowanego do zdrowia i pełnej sprawności. Trwanie uszczerbku na zdrowiu przez ponad sześć miesięcy należy z pewnością uznać za długotrwałe, choć podstawowe znaczenie będą tu miały aspekty medyczne. Mając na uwadze większość obrażeń występujących na skutek wypadku przy pracy rolniczej, wydaje się, że przewidziany w ustawie termin dla oceny wystąpienia długotrwałego uszczerbku na zdrowiu znajduje uzasadnienie²⁶.

Ustawodawca nie określił, w jakim momencie powinno nastąpić stwierdzenie u poszkodowanego rolnika stałego i długotrwałego uszczerbku na zdrowiu. W praktyce²⁷ stosuje się tu art. 11 ust. 4 pracowniczej ustawy wypadkowej, który wskazuje, że ustalenie stopnia uszczerbku na zdrowiu dokonuje się po zakończeniu leczenia i rehabilitacji. Wytyczne w sprawie oceny procentowej uszczerbku na zdrowiu zawiera wspomniane wcześniej rozporządzenie MPS. Warto w tym miejscu wspomnieć również o § 3 ust. 7 zarządzenia nr 35 Prezesa KRUS²⁸, który stanowi, że gdy naruszenie

²⁵ W. Witoszko, op. cit., s. 125.

²⁶ Należy podkreślić, że termin sześciu miesięcy występuje w innych regulacjach, np. zasiłek chorobowy z tytułu niezdolności do pracy może być przyznany nawet na pół roku (art. 22 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. Nr 60, poz. 636 ze zm.).

²⁷ Informacje uzyskane z Oddziału Regionalnego KRUS w Poznaniu.

²⁸ Zarządzenie nr 35 Prezesa KRUS z 12 grudnia 2005 r. o zasadach przyjmowania zgłoszenia wypadku przy pracy rolniczej, ustalania jego okoliczności i przyczyn oraz rozpatrywania wniosku o jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej (niepublikowane).

sprawności organizmu rokuje poprawę i nie ma pewności, iż trwać będzie ponad 6 miesięcy od daty wypadku, lekarz-orzecznik przeprowadza postępowanie po upływie 6 miesięcy od daty wypadku, a więc często już po zakończonym leczeniu.

Okres trwania leczenia czy rehabilitacji w każdym przypadku ma charakter indywidualny i uzależniony jest od decyzji lekarza prowadzącego, nie sposób zatem ująć tych terminów w sposób normatywny. Na leczenie mogą składać się różne czynności, zabiegi i działania terapeutyczne, a czas ich trwania uwarunkowany jest realizacją celu leczniczego²⁹. Warto jednak zauważyć, że celem tym może być także jedynie powstrzymanie postępów choroby, gdyż poprawa zdrowia nie jest już możliwa³⁰. Okres trwania upośledzenia w czasie ma istotne znaczenie przy uznaniu uszczerbku na zdrowiu za długotrwały. Wszystkie inne upośledzenia funkcji organizmu trwające do 6 miesięcy stanowią bowiem przesłankę pozbawiającą prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej.

Definicje stałego i długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, oprócz określenia stałości i długotrwałości, wymieniają jeszcze przesłankę „naruszenia sprawności organizmu powodującego upośledzenie jego czynności”. Aby można było mówić o kwalifikowanym uszczerbku na zdrowiu, elementy te muszą być spełnione łącznie. Warto zauważyć, że „naruszenie” oznacza uszkodzenie, zakłócenie, ujęcie czegoś z jakiejś całości, podczas gdy „sprawność” to zdolność organizmu do wykonywania określonych czynności, funkcjonowania³¹. Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do człowieka należy mieć na uwadze nie tylko sprawność fizyczną, ale i umysłową³². W ujęciu medycznym upośledzenie to ograniczenie w zakresie funkcjonowania jakiegoś narządu, organu itp.³³, a czynności organizmu dotyczą jego funkcjonowania. Mając na uwadze powyższe rozważania, można przyjąć, że uszczerbkiem na zdrowiu będzie każde uszkodzenie ciała wywołane wskutek urazu czy choroby, które powoduje naruszenie sprawności organizmu – zdolności do wykonywania okreś-

²⁹ M. Filar, *Lekarskie prawo karne*, Kraków 2000, s. 87.

³⁰ Według M. Filara, cel leczniczy jest zachowany, gdy motywem działania będzie tylko zmniejszenie cierpienia fizycznych lub psychicznych, tam gdzie choroby wyleczyć czy przynajmniej powstrzymać się już nie da; M. Filar, op. cit., s. 154, 155.

³¹ *Elektroniczny słownik języka polskiego*, sjp.pwn.pl.

³² Pod. W. Witoszko, op. cit., s. 124.

³³ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1981, t. II, s. 285; t. III, s. 304; t. III, s. 610.

lonych czynności. O formie kwalifikowanej tego pojęcia decydować będzie możliwość przywrócenia tej sprawności w czasie, a także element wystąpienia upośledzenia funkcjonowania organizmu (narządu, organu)³⁴.

Zdaniem U. Jackowiak – znaczenie zwrotu naruszenie sprawności organizmu powodujące upośledzenie czynności organizmu nie może być rozumiane jako wymóg pozbawienia (czy nawet tylko ograniczenia) zdolności do pracy, a jedynie jako wymóg ograniczenia czynności całego organizmu lub poszczególnych jego narządów. Jeżeli uznać „upośledzenie czynności organizmu” za pojęcie ekonomiczne nawiązujące do ograniczenia zdolności do pracy, to oznaczałoby ono co najmniej sześciomiesięczną niezdolność do pracy lub ograniczenie tej zdolności. Ponadto, jeżeli „długotrwałe naruszenie sprawności organizmu miałyby być uwarunkowane niezdolnością do pracy przez co najmniej sześć miesięcy, stały uszczerbek na zdrowiu musiałby oznaczać stałą niezdolność do pracy, zbliżając się w ten sposób do pojęcia inwalidztwa”³⁵ (obecnie „niezdolności do pracy”).

Pojęcia stałego i długotrwałego uszczerbku na zdrowiu oraz niezdolności do pracy³⁶ zawierają wspólny element – naruszenie sprawności organizmu, jednakże inaczej określone są jego skutki. W razie stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu rezultatem naruszenia sprawności organizmu jest upośledzenie jego czynności. Skutkiem stwierdzenia niezdolności do pracy jest określenie częściowej albo całkowitej niezdolności do pracy zarobkowej, a więc ocena naruszeń sprawności organizmu przy uwzględnieniu działalności zawodowej³⁷.

Warto w tym miejscu zastanowić się nad wzajemną relacją pojęć stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu i niezdolności do pracy. Należy stwierdzić, że niezdolność do pracy jest pojęciem węższym od stałego i długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, łączy się bowiem z takim

³⁴ Inaczej. W. Witoszko, op. cit., s. 123: uszczerbek na zdrowiu to uszkodzenie zdolności do wykonywania określonej czynności organizmu powodujące ograniczenie w zakresie funkcjonowania narządu, organu. Przez „uszkodzenie” należy rozumieć zmianę tkanki, narządu pod wpływem uderzenia, zgniecenia, uciśnięcia, oparzenia.

³⁵ U. Jackowiak, *Nowa regulacja jednorazowego odszkodowania z tytułu uszczerbku na zdrowiu spowodowanego wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 11, s. 82-83.

³⁶ Niezdolna do pracy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Zob. art. 12 ust 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. (tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 39, poz. 353).

³⁷ Tak. W. Witoszko, op. cit., s. 125.

stanem, który uniemożliwia całkowicie lub częściowo wykonywanie pracy i może nie rokować odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Z brzmienia definicji kwalifikowanych uszczerbków na zdrowiu nie wynika, że naruszenie sprawności organizmu powodujące upośledzenie jego czynności może powodować lub powoduje niezdolność do pracy, a jedynie, iż powinno wystąpić upośledzenie funkcjonowania organizmu. Powyższe uwagi skłaniają do wniosku, że niezdolność do pracy można by uznać za kwalifikowaną postać naruszenia sprawności organizmu³⁸.

Trzeba jednak podkreślić, że z uwagi na typ wypadku i przedmiot ochrony ubezpieczenia wypadkowego, uszczerbek na zdrowiu nie powinien być rozpatrywany zupełnie w oderwaniu od zdolności poszkodowanego do pracy. Inne znaczenie będzie miała bowiem trwała utrata pełnej sprawności kończyny dolnej dla pracownika biurowego, a inne dla osoby uprawiającej zawodowo lekkoatletykę. Przykład ten jest – co prawda – przejaskrawiony, ale w przypadku zestawienia sytuacji poszkodowanego prowadzącego działalność rolniczą o dużym udziale pracy fizycznej z gospodarstwem wysoko zmechanizowanym, ta sama dolegliwość będzie miała różne znaczenie dla zdolności rolników do pracy. Wpływ na wysokość odszkodowania powinien mieć zatem nie tylko rodzaj uszczerbku na zdrowiu, ale także powstałe ograniczenie zdolności do wykonywania pracy (działalności) jako trwała bądź długotrwała przeszkoda – określana indywidualnie.

Z wykładni literalnej art. 13 ust. 2 i 3 ustawy ubezpieczeniowej wynika, że upośledzenie czynności organizmu jest następstwem naruszenia sprawności organizmu. Oznacza to, że najpierw powinno nastąpić naruszenie sprawności organizmu, które spowoduje upośledzenie jego czynności. Według W. Witoszki, zachowując ustawową terminologię należy zwrócić uwagę, że faktycznie kolejność jest inna, skutkiem doznanego urazu (np. w postaci uszkodzenia ciała) będzie bowiem upośledzenie czynności organu lub narządu, które stanie się przyczyną naruszenia jego sprawności. Ponadto wydaje się, że określenia „naruszenie” i „upośledzenie” w definicji stałego i długotrwałego uszczerbku na zdrowiu zostały użyte nieprawidłowo. W powszechnym rozumieniu „naruszenie” dotyczy czynności organizmu, natomiast „upośledzenie” odnosi się do jego sprawności. Operowanie tymi wyrażeniami w podany sposób jest bardziej poprawne, ponieważ to naruszenie czynności organizmu wpływa na upośledzenie jego sprawności³⁹.

³⁸ Ibidem, s. 125.

³⁹ Tak. W. Witoszko, op. cit., s. 126.

Trudno jednoznacznie zaaprobować powyższy pogląd⁴⁰, ponieważ zgodnie z definicją słownikową „naruszyć” znaczy „uszkodzić, zepsuć, zakłócić coś”, natomiast „upośledzić” to „ograniczyć sprawność funkcjonowania” jakiegoś narządu⁴¹. Z kolei „czynność” oznacza „działanie, funkcjonowanie czegoś”, a „sprawność” to „zdolność organizmu do wykonywania określonych czynności” (sprawne funkcjonowanie). W związku z tym zdarzenie, jakim jest wypadek, powoduje uszkodzenia ciała, które wywołują u ofiary naruszenie sprawności organizmu (złamanie ręki skutkuje niemożliwością posługiwania się nią w taki sposób, jak pełnosprawną). W zdarzeniach wypadkowych powodujących uszkodzenia ciała zawsze będziemy mieć w większym lub mniejszym stopniu do czynienia z naruszeniem sprawności organizmu (ruchy ręki ogranicza np. stłuczenie, ból, złamanie, skaleczenie, oparzenie), a więc z podstawową formą uszczerbku na zdrowiu.

Chociaż w powszechnym rozumieniu naruszenie dotyczy czynności organizmu, natomiast upośledzenie odnosi się do jego sprawności, należy rozważyć, jaka jest *de facto* przyczyna i skutek niepełnosprawności. Zgodnie z powyższymi definicjami słownikowymi, złamanie ręki to naruszenie (uszkodzenie, zakłócenie sprawności) zdolności do wykonywania czynności, które w pewnych przypadkach może skutkować upośledzeniem (ograniczeniem funkcjonowania narządu ruchu) brany pod uwagę w przypadku orzeczenia stopnia niepełnosprawności.

Wątpliwości może powodować użyty przez ustawodawcę termin „upośledzenie czynności”, gdyż upośledzenie zawsze przecież powoduje ograniczenie funkcjonowania organizmu (pamiętając, że czynność to wykonywanie, działanie i funkcjonowanie). Należy także pamiętać, że chodzi tu o definicję kwalifikowanego pojęcia uszczerbku na zdrowiu, a nie jego formy podstawowej. Skutkiem wypadku będą uszkodzenia organizmu, które zawsze powodują zakłócenie w jego sprawności, lecz niekoniecznie muszą spowodować upośledzenie funkcjonowania narządu czy organu.

Dla zakresu ochrony poszkodowanego w wypadku przy pracy rolniczej niezwykle istotne znaczenie mają przesłanki pozbawiające go prawa do świadczenia. Niewystąpienie stałego bądź długotrwałego uszczerbku na zdrowiu jest najczęstszą przyczyną odmowy wypłaty odszkodowania

⁴⁰ Chociaż warto jednocześnie zauważyć, że np. art. 157 kodeksu karnego posługuje się sformułowaniem: „kto powoduje naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia [...]”.

⁴¹ *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN (wyd. elektroniczne).

w KRUS. Warto zatem określić te wszystkie sytuacje, które powodują spełnienie wspomnianej przesłanki negatywnej. Będą to więc takie przypadki, gdy pomimo wystąpienia zdarzenia wypadkowego i uszkodzeń ciała u ofiary wypadku⁴²:

a) wystąpi naruszenie sprawności organizmu niepowodujące jego upośledzenia

b) wystąpi naruszenie sprawności organizmu powodujące jego upośledzenie, ale trwające krócej niż sześć miesięcy i mogące ulec poprawie.

Zatem zakres ochrony poszkodowanego w wypadku przy pracy rolniczej determinowany jest głównie przez elementy składające się na kwalifikowany uszczerbek na zdrowiu.

Powiązanie prawa do odszkodowania z charakterem doznanej szkody na osobie (stałe lub długotrwale naruszenie sprawności organizmu) sprawia, że tego typu uszkodzenia organizmu, jak ubytki skóry (blizny), utrata włosów, potłuczenia (siniaki), a nawet pęknięcie kości, która zrosła się „bez śladu” przed upływem sześciu miesięcy, nie mogą w świetle przepisów być uwzględnione przy wymiarze odszkodowania. Warto jednak zaznaczyć, że w praktyce nie zawsze przestrzega się rygorystycznie tej ustawowej przesłanki nabycia prawa do odszkodowania. Stan ten jest wyrazem wyczuwania dysonansu między pojmowaniem wypadku przy pracy jako zdarzenia losowego o określonych przez prawo cechach a prawem do odszkodowania. Zdaniem I. Jędrasik-Jankowskiej, dysonans ten powinien zostać zlikwidowany. Każdy wypadek przy pracy (tj. każdy fakt doznania uszczerbku na zdrowiu) powinien uprawniać do odszkodowania z tego tytułu. Stałość lub długotrwałość uszczerbku na zdrowiu powinny mieć wpływ tylko na rozmiar odszkodowania⁴³.

4. Przeprowadzone powyżej rozważania prowadzą do stwierdzenia, że właściwa interpretacja terminów stałego i długotrwałego uszczerbku na zdrowiu ma fundamentalne znaczenie dla ochrony osób poszkodowanych w wypadkach przy pracy w rolnictwie. Sformułowane w ustawie ubezpieczeniowej definicje można by jednak uprościć uznając, że stałym uszczerbkiem na zdrowiu jest takie naruszenie sprawności organizmu, które powoduje jego upośledzenie nierokujące poprawy. Długotrwały uszczerbek natomiast to takie naruszenie sprawności organizmu, które powoduje jego upośledzenie na okres przekraczający 6 miesięcy, lecz mogące ulec poprawie.

⁴² Wypadku, a więc zdarzenia spełniającego przesłanki z art. 11 ustawy ubezpieczeniowej.

⁴³ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 112.

Należy podkreślić, że wystąpienie stałego albo długotrwałego uszczerbku na zdrowiu u ofiary wypadku nie przekłada się na wielkość jego oceny procentowej. Ustawowe rozróżnienie dwóch typów kwalifikowanego uszczerbku nie ma zatem wpływu na wysokość przyznawanego jednorazowego odszkodowania, a co za tym idzie – na zróżnicowanie zakresu ochrony osób niejednakowo poszkodowanych przecież w wypadkach przy pracy rolniczej.

Z uwagi na typ wypadku i przedmiot ochrony ubezpieczenia wypadkowego, uszczerbek na zdrowiu nie może być rozpatrywany zupełnie w oderwaniu od zdolności poszkodowanego do pracy. Wpływ na wysokość odszkodowania powinien mieć zatem nie tylko rodzaj uszczerbku na zdrowiu, ale także ograniczenie zdolności do wykonywania pracy, jako trwała bądź długotrwała przeszkoda w prowadzeniu działalności rolniczej – określana indywidualnie.

Aktualna regulacja uzależnia uzyskanie świadczenia z tytułu wypadku przy pracy przede wszystkim od wystąpienia stałego albo długotrwałego uszczerbku na zdrowiu. Warto jednak rozważyć, czy ubezpieczenie wypadkowe ze swej natury nie powinno obejmować ochroną wszystkich uszkodzeń ciała – a zatem także podstawowej formy uszczerbku, będącego wprawdzie przemijającą szkodą na osobie, ale utrudniającą wykonywanie pracy. Przedstawione powyżej kwestie mogą stanowić zachętę do dalszej dyskusji i powinny zostać wzięte pod uwagę podczas prac nad kolejną nowelizacją ustawy ubezpieczeniowej.

PERMANENT OR LONG-TERM DAMAGE TO HEALTH AS A RESULT OF AN AGRICULTURAL ACCIDENT

Summary

The purpose of the deliberations presented in this paper was to determine the concept of a permanent and long-term damage to health. When such one occurs, the injured party may claim damages and one-off indemnification by virtue of an agricultural accident. Although both, the permanent nature and the length of the damage to health are determinants in the establishing of the indemnity for an agricultural accident, they are of no significance when it comes to the determination of the amount of the compensation. Neither is the type of the agricultural activity that the injured party is engaged in. What is more, the capability (or incapability) of the injured party to continue work is not at all taken into consideration in determining the amount of the indemnity to be paid, which is strictly a one-off compensation, currently paid under the farmers' agricultural insurance.

It is proposed that two types of damages should be recognised: a permanent damage to health understood as a defect of bodily functions with no improvement prognosis, and a long-term damage, i.e. one lasting for more than 6 months but eventually curable.

IL DANNO PERMANENTE ALLA SALUTE DA INFORTUNIO SUL LAVORO AGRICOLO

Riassunto

L'obiettivo dell'articolo è tentare di determinare la nozione di danno permanente e temporaneo alla salute. Il verificarsi di un tale danno costituisce il presupposto per l'ottenimento del risarcimento, tuttavia, né la natura permanente o temporanea del danno, né il carattere dell'attività agricola svolta influisce sull'ammontare della prestazione. Il risarcimento, che non dipende dalla valutazione della capacità lavorativa del danneggiato, consiste in un'unica prestazione erogata dall'assicurazione per l'infortunio degli agricoltori.

In conclusione l'Autore propone che per danno permanente si intenda una lesione dell'integrità fisica senza possibilità di miglioramento, mentre per danno temporaneo si deve intendere una lesione dell'integrità fisica, con possibilità di miglioramento, per un periodo che supera i 6 mesi.

WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI

Ograniczenia egzekucji sądowej ze składników gospodarstwa rolnego

1. Uwagi wstępne

Przepisy o ograniczeniach egzekucji stanowią wyjątek od zasady zawartej w art. 803 k.p.c., według której egzekucję można prowadzić ze wszystkich części majątku dłużnika, jako że względem wierzyciela odpowiada on całym swoim majątkiem. Przepisy te, skoro dotyczą wyjątków, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej¹.

W doktrynie rozróżnia się ograniczenia egzekucji o charakterze podmiotowym bądź przedmiotowym². Te pierwsze polegają na niedopuszczalności prowadzenia w ogóle egzekucji przeciwko określonym podmiotom – na przykład podmiotom, którym przysługuje immunitet jurysdykcyjny. Z kolei ograniczenia o charakterze przedmiotowym, dominujące w polskiej procedurze cywilnej, dotyczą niedopuszczalności prowadzenia egzekucji świadczeń pieniężnych z określonych składników majątku dłużnika³. Zaznaczyć należy, że ograniczenia te mogą wynikać nie tylko z mocy samego prawa, lecz także z mocy tytułu wykonawczego⁴. Do uzyskania tytułu wykonawczego konieczne jest nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu (w którym także może być zawarte ograniczenie odpowiedzialności dłużnika zgodnie z art. 319 k.p.c.). Przy rozszerzeniu

¹ Zob. E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz do części drugiej Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1998, s. 261; A. Marciniak, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 506-1088*, red. K. Piasecki, t. II, Warszawa 2006, s. 766.

² W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. 7, Warszawa 2005, s. 417.

³ Ibidem, s. 417.

⁴ Ibidem.

odpowiedzialności na małżonka dłużnika (art. 787-787² k.p.c.), w klauzuli tej może być określona odpowiedzialność małżonka za zobowiązania dłużnika. Możliwa jest np. niedopuszczalność egzekucji z majątku osobistego małżonka dłużnika, mogącego obejmować także całe gospodarstwo rolne lub jego poszczególne składniki.

Za gospodarstwo rolne zgodnie z art. 55³ k.c. uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarstwa wraz z prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Pod pojęciem inwentarza należy rozumieć wykorzystywane do prowadzenia gospodarstwa rolnego i przez to wchodzące w jego skład maszyny i narzędzia (inwentarz martwy) oraz zwierzęta (inwentarz żywy)⁵. Prawa i obowiązki związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego to wierzytelności i długi wynikające ze stosunków prawnych łączących osobę prowadzącą gospodarstwo rolne z innymi podmiotami w związku z uprawianiem działalności rolniczej⁶. Brak któregokolwiek ze składników gospodarstwa rolnego (na przykład inwentarza żywego lub budynków) wymienionych w art. 55³ k.c. nie świadczy o tym, że pozostałe składniki nie stanowią gospodarstwa rolnego⁷.

Przedmiotem egzekucji są zasadniczo składniki gospodarstwa rolnego, jeśli są tak wyodrębnione, że mogą być przedmiotem samodzielnego obrotu, a zatem budynki i urządzenia trwale z gruntem związane, mające charakter części składowych gruntu, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania, nie mogą być samodzielnie przedmiotem egzekucji w zakresie egzekucji świadczeń pieniężnych. Zgodnie z art. 48 k.c., stanowią one część składową nieruchomości, a w myśl art. 47 § 1 k.c. części składowe rzeczy nie mogą być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych, co powoduje, że nie mogą być samodzielnym przedmiotem egzekucji. Egzekucji nie podlegają także plody rolne, jeżeli jeszcze nie zostały odłączone od nieruchomości⁸. Wzależności od konkretnej sytuacji – każdy przedmiot egzekucji może stanowić składnik gospodarstwa rolnego lub być pozbawiony tego przymiotu. Wyjątkowo przedmiotem egzekucji może być także całe gospodarstwo rolne, a nie jego

⁵ Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 95.

⁶ Ibidem, s. 81; idem, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 3, s. 61.

⁷ Zob. orzeczenie NSA z 20 września 1991 r., II SA 669/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 26.

⁸ Zob. W. Chlebny, *Egzekucja roślin 'na pniu'*, „Biuletyn Ministerstwa Sprawiedliwości” 1959, nr 3, s. 28.

składniki, co jest dopuszczalne w egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego (art. 1064¹⁴-1064²³ k.p.c.).

Z pojęciem gospodarstwa rolnego i jego składników związane jest pojęcie rolnika. Tylko w niektórych przypadkach zwolnienie spod egzekucji składników gospodarstwa rolnego dotyczyć będzie wyłącznie sytuacji, gdy gospodarstwo to prowadzi osoba fizyczna – rolnik indywidualny. W większości przypadków dotyczyć to będzie dłużnika niezależnie od formy prawnej, w jakiej prowadzi on gospodarstwo rolne.

Oprócz sądowego postępowania egzekucyjnego, w stosunku do składników gospodarstwa rolnego toczyć się może także administracyjne postępowanie egzekucyjne⁹, w którym przewidziane są ograniczenia tej egzekucji, częściowo także dotyczące składników gospodarstwa. W przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej z egzekucją sądową co do tej samej rzeczy lub prawa majątkowego, przeciwko temu samemu dłużnikowi, następuje ustalenie organu, który łącznie ma dalej prowadzić egzekucję. Zgodnie z art. 773 § 1 k.p.c. oraz art. 62 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, administracyjny organ egzekucyjny i komornik wstrzymują czynności na wniosek wierzyciela, dłużnika lub z urzędu i przekazują akta egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej sądowi rejonowemu, w którego okręgu wszczęto egzekucję, w celu rozstrzygnięcia, który organ egzekucyjny – sądowy czy administracyjny – ma dalej prowadzić egzekucję. Od tego momentu organ wyznaczony przez sąd prowadzi dalej egzekucję łącznie, w trybie dla niego właściwym. Gdy w przypadku zbiegu egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej sądowy organ egzekucyjny prowadzi obie egzekucje, przepisy k.p.c. określające ograniczenia egzekucji stosuje się również do należności podlegającej egzekucji administracyjnej, chyba że określone w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ograniczenia egzekucji są mniejsze (art. 838 k.p.c.). Ponieważ ograniczenia w obu postępowaniach są podobne, przepis ten ma w praktyce małe znaczenie¹⁰.

Strony postępowania egzekucyjnego to wierzyciel egzekwujący i dłużnik egzekwowany, jednak wobec przywoływania w tekście niniejszego opracowania przepisów zawierających jedynie określenia „wierzyciel” oraz „dłużnik”, dla czytelności tekstu używane będą tylko wyrażenia w brzmieniu ustawowym.

⁹ Zgodnie z ustawą z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 229, poz. 1954 ze zm.

¹⁰ Zob. H. Pietrkowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, cz. III – *Postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2006, s. 186.

2. Wyłączenia spod egzekucji uregulowane w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 829-839 k.p.c.)

Większość przypadków wyłączeń spod egzekucji występujących w ramach egzekucji sądowej zawarta jest w dziale V „Ograniczenia egzekucji” księgi trzeciej Kodeksu postępowania cywilnego (art. 829-839). Ograniczenia te przewidziane są przez ustawodawcę m.in. ze względów humanitarno-społecznych czy gospodarczych¹¹. Mają one charakter bezwzględnie obowiązujący i wyznaczają przedmiotowy zakres egzekucji¹². Dłużnik nie może się ich zrzec – zarówno wobec wierzyciela, jak i organu egzekucyjnego¹³. Znajdują one zastosowanie wyłącznie w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych i nie obowiązują w ramach egzekucji świadczeń niepieniężnych, np. w przypadku egzekucji polegającej na odebraniu dłużnikowi określonych przedmiotów. Przewidziane w dziale V k.p.c. ograniczenia egzekucji obowiązują z mocy prawa, co powoduje, że egzekucja prowadzona wbrew tym ograniczeniom skutkuje koniecznością umorzenia na wniosek dłużnika¹⁴ lub z urzędu (art. 824 § 1 pkt 2 k.p.c.) przez organ egzekucyjny postępowania egzekucyjnego w części dotyczącej wyłączonych spod egzekucji składników majątku dłużnika, bądź uchylenia przez komornika czynności dotyczących tych składników majątku. Możliwe jest także wydanie przez sąd egzekucyjny zarządzenia nakazującego komornikowi usunięcie uchybień powstałych na skutek zajęcia niezgodnego z prawem¹⁵.

Zawarte w art. 829 k.p.c. wyłączenie spod egzekucji określonych w tym artykule przedmiotów i pieniędzy zasadniczo uzależnione zastało od uznania ich niezbędności dla dłużnika. Za podstawę uznania niezbędności danych przedmiotów przyjąć należy aktualne warunki i przeciętny (w czasie prowadzenia egzekucji) ogólny poziom życia społeczeństwa – przeciętną stopę życiową¹⁶. Prezentowane jest także stanowisko, że przepis ten ma na celu nie tylko zapewnienie ochrony dłużnika ze względów humanitarnych

¹¹ Zob. A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2005, s. 177.

¹² Zob. F. Zedler, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, t. II – *Postępowanie egzekucyjne (art. 758-843 k.p.c.)*, Toruń 1995, s. 209 i 210.

¹³ Zob. H. Pietrkowski, op. cit., s. 171.

¹⁴ Ibidem, s. 172; A. Marciniak, op. cit., s. 766.

¹⁵ Zob. H. Pietrkowski, op. cit., s. 171.

¹⁶ Zob. A. Marciniak, op. cit. s. 777.

i społecznych, ale także ze względu na interes wierzyciela, dla którego pozbawienie dłużnika podstaw egzystencji w dalszej perspektywie nie byłoby korzystne z racji niewielkich szans wyegzekwowania w przyszłości całości wierzytelności¹⁷. Wyłączenia zawarte w art. 829 k.p.c. dotyczą przedmiotów i pieniędzy należących do dłużnika będącego wyłącznie osobą fizyczną. W przypadkach określonych w art. 829 pkt 3 oraz 5 k.p.c. tą osobą może być także rolnik indywidualny, a przedmiot egzekucji wchodzić w skład gospodarstwa rolnego.

Zgodnie z art. 829 pkt 3 k.p.c., nie podlegają także egzekucji jedna krowa lub dwie kozy lub trzy owce potrzebne do wyżywienia dłużnika i będących na jego utrzymaniu członków jego rodziny wraz z zapasem paszy i ściółki do najbliższych zbiorów. Wyłączenie to dotyczy zarówno sytuacji, gdy dłużnik nie jest rolnikiem, jak i przypadku, gdy dłużnik jest rolnikiem¹⁸, a zatem prowadzi gospodarstwo rolne, którego składnikami są zwierzęta, pasza i ściółka wymienione w tym przepisie. Warunkiem ich wyłączenia spod egzekucji jest taki stan warunków życiowych dłużnika i rodziny będącej na jego utrzymaniu, że są one niezbędne do ich wyżywienia. Występujące w tym przepisie pojęcie rodziny ma szeroki zakres podmiotowy¹⁹, ograniczony jedynie do kręgu osób spokrewnionych i spowinowaconych, pozostających faktycznie na jego utrzymaniu, niezależnie od prawnego obowiązku zapewnienia im takiego utrzymania. Ponadto, dostarczanie przez dłużnika środków utrzymania niekoniecznie musi następować w warunkach wspólnoty rodzinno-domowej²⁰.

Zgodnie z art. 844¹ k.p.c., wprowadzonym ustawą z 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw²¹, przepisy dotyczące egzekucji z ruchomości stosuje się także odpowiednio do egzekucji ze zwierząt, jeżeli nie są sprzeczne z przepisami dotyczącymi ochrony zwierząt. Do czasu tej nowelizacji zwierzęta gospodarskie, jako niebędące w stanie wolnym, zgodnie z cywilnoprawną kwalifikacją uważane były w postępowaniu egzekucyjnym wprost za rzeczy ruchome. Nastąpiło więc tutaj dostosowanie przepisów k.p.c. do treści art. 1 ust 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²², stanowią-

¹⁷ Zob. K. Flaga-Gieruszyńska, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 1329.

¹⁸ Tak też A. Marciniak, op. cit., s. 779.

¹⁹ Ibidem, s. 777.

²⁰ Zob. H. Pietrzkowski, op. cit., s. 172.

²¹ Dz. U. Nr 172, poz. 1804.

²² Tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 106, poz., 1002 ze zm.

cego, że zwierzęta jako istoty żyjące, zdolne do odczuwania cierpienia, nie są wprawdzie „rzeczami”, ale mogą być objęte egzekucją z ruchomości. Zajmując zwierzęta, komornik powinien zatem zapewnić im odpowiednie warunki ich przetrzymywania i opieki²³.

Zgodnie z art. 829 pkt 5 k.p.c., nie podlegają egzekucji u dłużnika pobierającego periodyczną stałą płacę – pieniądze w kwocie, która odpowiada niepodlegającej egzekucji części płacy za czas do najbliższego terminu wypłaty, a u dłużnika nieotrzymującego stałej płacy – pieniądze niezbędne dla niego i jego rodziny na utrzymanie przez dwa tygodnie. Przyjąć należy, że dłużnikiem nieotrzymującym stałej płacy jest także rolnik indywidualny²⁴, natomiast pieniądze, które posiada (z reguły niewyodrębnione na potrzeby utrzymania) stanowią składnik gospodarstwa rolnego. Ocena wysokości kwoty wolnej od zajęcia w przypadku dłużnika nieotrzymującego stałej płacy – pieniędzy niezbędnych dla niego i jego rodziny na utrzymanie przez dwa tygodnie, należeć będzie do organu egzekucyjnego²⁵. Zwrócić należy uwagę, że – w przeciwieństwie do art. 829 pkt 3 k.p.c. – mowa jest nie o członkach rodziny dłużnika będących na jego utrzymaniu, lecz o członkach rodziny, a zatem bardziej wąsko – jedynie o tych osobach, które ma obowiązek utrzymywać.

Specyficzny przypadek ochrony zapłaty potencjalnej wierzytelności rolnika będącego producentem mleka, gdy ograniczenie egzekucji dotyczy jednak tylko możliwości prowadzenia egzekucji z rachunku bankowego podmiotu skupującego mleko, przewiduje art. 829 pkt 7 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, egzekucji nie podlegają „środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym, o którym mowa w art. 36 ust. 4a ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych”²⁶. Na tym wyodrębnionym rachunku bankowym podmiot skupujący mleko, a zatem ten, który nabył uprawnienie do skupowania mleka poprzez wpis do rejestru prowadzonego przez Agencję Rynku Rolnego, gromadzi zaliczkę określoną w art. 33 ust. 2 ustawy o organizacji rynku mleka i prze-

²³ Zob. H. Pietrkowski, op. cit., s. 219.

²⁴ Tak, też Z. Świeboda, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz do części drugiej Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1994, s. 115.

²⁵ H. Pietrkowski, op. cit., s. 173.

²⁶ Dz. U. 2005, Nr 244, poz. 2081; Dz. U. 2006, Nr 50, poz. 363 i Nr 208, poz. 1541; Dz. U. 2007, Nr 115, poz. 794. Ta ustawa została zmieniona ustawą z 12 czerwca 2006 r. o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. Nr 127, poz. 816) oraz ustawą z 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 214, poz. 1346).

tworów mlecznych oraz dopłatę określoną w art. 36 ust. 3 pkt 3 tej ustawy. Kwoty pieniężne zgromadzone na tym rachunku przekazywane są następnie przez podmiot skupujący na konto Agencji Rynku Rolnego lub też – na podstawie decyzji tej Agencji – dostawcy mleka. Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z 17 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych w roku kwotowym 2008/2009 oraz 2009/2010, podmioty skupujące nie są obowiązane do prowadzenia rachunku bankowego, o którym mowa w art. 36 ust. 4a ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

Kolejny przypadek ograniczenia egzekucji ze składników gospodarstwa rolnego określa art. 831 § 1 pkt 5 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, świadczenia z ubezpieczeń majątkowych (świadczenia z ubezpieczeń osobowych nie wchodzą w skład gospodarstwa rolnego), podlegają egzekucji w granicach określonych w drodze rozporządzenia przez Ministrów Finansów i Sprawiedliwości. Nie dotyczy to jednak egzekucji mającej na celu zaspokojenie roszczeń z tytułu alimentów. Na podstawie delegacji zawartej w art. 831 § 1 pkt 5 k.p.c., wydane zostało rozporządzenie Ministrów Finansów i Sprawiedliwości z 4 lipca 1986 r.²⁷ w sprawie określenia granic, w jakich świadczenia z ubezpieczeń osobowych i odszkodowania z ubezpieczeń majątkowych nie podlegają egzekucji sądowej. Zgodnie z tym rozporządzeniem (z zastrzeżeniem art. 832 i 833 § 5 k.p.c. dotyczących ubezpieczeń osobowych), świadczenia z ubezpieczeń osobowych i odszkodowania z ubezpieczeń majątkowych nie podlegają egzekucji sądowej w trzech czwartych tych odszkodowań. Jednocześnie § 2 tego rozporządzenia określa, że ograniczenia powyższe nie dotyczą egzekucji mającej na celu zaspokojenie roszczeń alimentacyjnych oraz składki należnej zakładowi ubezpieczeń z tytułu ubezpieczeń osobowych i majątkowych.

Przytoczyć należy prezentowane w literaturze stanowisko²⁸, że w stosunku do osoby fizycznej – rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rolne – nie ma zastosowania przepis art. 829 pkt 4 k.p.c. stanowiący, że nie podlegają egzekucji narzędzia i inne przedmioty niezbędne do osobistej pracy zarobkowej dłużnika oraz surowce niezbędne dla niego do produkcji na okres jednego tygodnia, z wyłączeniem jednak pojazdów mechanicznych.

²⁷ Dz. U. Nr 26, poz. 128.

²⁸ Tak H. Pietrzkowski, op. cit., s. 173; F. Zedler, op. cit., s. 210.

3. Wyłączenie spod egzekucji w trybie rozporządzenia wykonawczego do art. 830 k.p.c.

W art. 830 k.p.c. ustawodawca udzielił delegacji ustawowej Ministrowi Sprawiedliwości do wydania w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa oraz Ministrem Finansów rozporządzenia określającego, jakie przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo nie podlegają egzekucji. W oparciu o tę delegację wydane zostało pierwotnie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18 maja 1966 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, które nie podlegają egzekucji sądowej²⁹. Zostało ono uchylone aktualnie obowiązującym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji sądowej³⁰. Z upływem czasu i na skutek zmian zachodzących w technologiach prowadzenia produkcji rolnej, konieczne stało się wprowadzenie zmian na liście przedmiotów, w stosunku do których – zdaniem ustawodawcy – wprowadzić należy ograniczenie możliwości prowadzenia egzekucji dla zapewnienia zdolności produkcyjnej gospodarstwa rolnego. Pominęto na przykład sanie robocze oraz kierat, które powinny znajdować się raczej w skansenie, a nie w prawidłowo funkcjonującym gospodarstwie rolnym, a dodano określone zapasy paliwa i środków ochrony roślin. W § 1 rozporządzenia nie użyto także określenia „rolnik indywidualny” – zawężającego do 1996 r. zakres stosowania części uchylonego rozporządzenia.

Zastosowanie przepisów rozporządzenia ma zastosowanie w przypadku skierowania egzekucji roszczeń pieniężnych do określonych w nim przedmiotów. Przez to pojęcie należy rozumieć rzeczy ruchome stanowiące składniki gospodarstwa rolnego, a sposobem egzekucji z tych przedmiotów jest egzekucja z ruchomości (art. 844 i n. k.p.c.). Wyjątkiem są określone w § 1 pkt 16 rozporządzenia zaliczki kontraktacyjne, które albo nie zostały jeszcze przez kontraktującego wypłacone producentowi rolnemu (rolnikowi), a zatem stanowią wierzytelność dłużnika, albo zostały mu już wypłacone i wtedy z reguły będą środkami pieniężnymi na koncie bankowym rolnika. Zatem jest to ograniczenie w toczącej się egzekucji z innych wierzytelności (art. 895 i n. k.p.c.) lub egzekucji z rachunków bankowych (art. 889 k.p.c.).

²⁹ Dz. U. Nr 21, poz. 138.

³⁰ Dz. U. Nr 63, poz. 300 (dalej: „rozporządzenie”).

Warunkiem zastosowania ograniczeń egzekucji przewidzianych rozporządzeniem jest także okoliczność, aby było to gospodarstwo „prowadzone” przez rolnika, a zatem funkcjonujące. Natomiast ani z brzmienia art. 830 k.p.c., ani z treści rozporządzenia nie wynika, by musiało to być gospodarstwo towarowe o określonym poziomie produkcji. Można zatem twierdzić, że gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego wyłącznie w celu samozaopatrzenia także spełnia w tym przypadku wymogi ustawowe. Ustawodawca w art. 830 k.p.c. oraz Minister Sprawiedliwości w wydanym na podstawie jego delegacji rozporządzeniu, nazywa dłużnika, przeciwko któremu toczy się egzekucja, „rolnikiem” (bez dodatkowych określeń), przyjąć więc należy, że uregulowania te dotyczą podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne (bez względu na formę prawną tego podmiotu). Zaznaczyć trzeba, że w myśl § 6 rozporządzenia, przewidziane w nim ograniczenia egzekucji nie mają zastosowania w razie równoczesnego skierowania egzekucji do wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez rolnika.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia, w razie skierowania egzekucji sądowej przeciwko rolnikowi, który prowadzi gospodarstwo rolne, niezależnie od przedmiotów wyłączonych spod egzekucji przez przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, egzekucji nie podlegają ponadto następujące przedmioty:

- 1) jeden koń z uprzężą, a w razie braku konia – jeden źrebak lub inne zwierzę pociągowe wraz z uprzężą,
- 2) w razie braku krowy – jedna jałówka lub cieliczka, niezależnie od tego, czy dłużnik posiada kozy lub owce podlegające wyłączeniu spod egzekucji na podstawie art. 829 pkt 3 k.p.c.,
- 3) jeden tryk, jedna maciora (locha) oraz 20 sztuk drobiu,
- 4) podstawowe maszyny, narzędzia i urządzenia rolnicze w ilości niezbędnej do pracy w gospodarstwie rolnym,
- 5) zboże i inne ziemiopłody niezbędne do siewów lub sadzenia w gospodarstwie rolnym dłużnika w danym roku gospodarczym,
- 6) zwierzęta gospodarskie w połowie okresu ciąży i w okresie odchowu potomstwa oraz potomstwo w okresie: źrebaki do 5 miesięcy, cielęta do 4 miesięcy, jagnięta do 3 miesięcy, prosięta do 2 miesięcy i kozłeta do 5 miesięcy,
- 7) zakontraktowane zwierzęta rzeźne, jeżeli ich waga nie odpowiada warunkom handlowym albo termin dostawy nie upłynął lub nie upływa w miesiącu przeprowadzenia egzekucji,

- 8) ciągnik wraz z maszynami i sprzętem współpracującym niezbędnym do uprawy, pielęgnacji, zbioru i transportu ziemiopłodów,
- 9) zapasy paliwa i części zamienne niezbędne do normalnej pracy ciągnika i maszyn rolniczych – na okres niezbędny do zakończenia cyklu produkcyjnego,
- 10) zapasy opału na okres sześciu miesięcy,
- 11) nawozy oraz środki ochrony roślin w ilości niezbędnej na dany rok gospodarczy dla gospodarstwa rolnego,
- 12) stado podstawowe zwierząt futerkowych oraz zwierzęta futerkowe, co do których hodowca zawarł umowę kontraktacyjną na dostawę skór tych zwierząt,
- 13) stado użytkowe kur niosek w okresie pierwszych miesięcy nośności,
- 14) zapasy paszy i ściółki dla inwentarza wymienionego w pkt 1, 2, 3, 6, 7, 12 i 13,
- 15) podstawowy sprzęt techniczny niezbędny do zakończenia cyklu danej technologii produkcji w przypadku gospodarstwa specjalistycznego,
- 16) zaliczki kontraktacyjne.

Wielkość powyższych wyłączeń w części określona jest nieostrymi klauzulami: „w ilości niezbędnej” lub „niezbędne”. W praktyce powodować to może zaistnienie różnych ocen zakresu tej niezbędności przez organ egzekucyjny oraz rolnika, tym niemniej taka koncepcja ustawodawcy wydaje się w praktyce bardziej racjonalna od próby kazuistycznego i nieelastycznego dookreślania zakresu zwolnień. Oczywiście zwolnienia te są zwolnieniami z mocy prawa, a w grę może wchodzić jedynie konieczność ustalenia zakresu danego zwolnienia w konkretnym przypadku.

Zgodnie z § 2 ust 1 rozporządzenia, egzekucji nie podlega ponadto nadwyżka inwentarza żywego ponad ilości wymienione w § 1 rozporządzenia oraz w art. 829 pkt 3 k.p.c., jeżeli kierownik urzędu rejonowego właściwego ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego dłużnika, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), uzna ją za niezbędną do prowadzenia tego gospodarstwa. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta uprawniony do udzielenia takiej opinii, to oczywiście organ samorządowy właściwy ze względu na położenie gospodarstwa rolnego dłużnika. W przypadku położenia tego gospodarstwa na terenie kilku gmin wydaje się, że kierownik urzędu rejonowego ma obowiązek zasięgnąć opinii wszystkich tych organów właściwych ze względu na położenie gospodarstwa, co może jednak znacznie przedłużyć postępowanie przed kierownikiem urzędu rejonowego. W uchylonym rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości organem właściwym do wydania takiego zaświadczenia było pierwotnie Prezydium Powiatowej (Miejskiej, Dziel-

nicowej) Rady Narodowej. W związku z dokonaną w 1990 r. reformą administracji, kompetencje te przejęły organy gminy³¹. Aktualne przekazanie tych kompetencji kierownikowi urzędu rejonowego nie wydaje się najszcześniejszym posunięciem, gdyż i tak musi on korzystać z opinii właściwego organu gminy lub miasta lepiej zorientowanego w stanie danego gospodarstwa, a ponadto wydłuża to postępowanie przy jednoczesnym zakreśleniu dłużnikowi krótkiego, 14-dniowego terminu do przedstawienia takiego zaświadczenia.

Zaznaczyć należy, że także określone w § 2 rozporządzenia zwolnienie spod egzekucji nie następuje na mocy zaświadczenia kierownika urzędu rejonowego, lecz jest zwolnieniem z mocy prawa, przy czym kierownik urzędu rejonowego jedynie ocenia spełnienie przez zajęte mienie przesłanki do jego zwolnienia spod zajęcia – niezbędność określonej ilości inwentarza żywego do prowadzenia tego gospodarstwa. W przypadku ustalenia pozytywnego, zgodnie z § 2 zd. 2 rozporządzenia, nie podlegają egzekucji także zapasy paszy i ściółki niezbędne dla tego inwentarza do najbliższych zbiorów.

W przypadku zajęcia inwentarza żywego u dłużnika (rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne), komornik ma obowiązek pouczyć go o treści § 2 ust 1 rozporządzenia i wyznaczyć 14-dniowy termin na złożenie zaświadczenia kierownika urzędu rejonowego o uznaniu nadwyżki inwentarza żywego za niezbędną do prowadzenia gospodarstwa rolnego, pod rygorem podjęcia dalszych czynności egzekucyjnych. Zasadna wydaje się jednak możliwość odstąpienia przez komornika od obowiązku wstrzymania się z dalszymi czynnościami egzekucyjnymi w stosunku do zajętej nadwyżki inwentarza żywego w sytuacji, gdy dłużnik nie podejmie się dozoru zajętych zwierząt. Takie zachowanie dłużnika uchybia podstawom tego zwolnienia spod egzekucji i zastosowanie mieć będzie wtedy art. 864 § 2 pkt 2 k.p.c., zgodnie z którym – jeżeli zajęto inwentarz żywy, a dłużnik odmówił zgody na przyjęcie go pod dozór – komornik może sprzedać zajęte zwierzęta bezpośrednio po zajęciu.

Rozporządzenie w § 3 przewiduje także dalsze ograniczenia egzekucji w przypadku, gdy jest ona skierowana do zwierząt gospodarskich, wpisanych do księgi zwierząt zarodowych albo uznanych za rozpłodniki odpowiednie do dalszej hodowli³². Zwierzęta te wyłączone są spod egzekucji,

³¹ Zob. F. Zedler, op. cit., s. 215.

³² Zob. ustawę z 2 grudnia 1960 r. o hodowli zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 54, poz. 313 ze zm.) oraz akty wykonawcze do tej ustawy.

jeżeli nie mogą być sprzedane osobie, która wykaże, że posiada gospodarstwo rolne, w którym istnieją warunki do dalszej hodowli.

Z kolei § 4 rozporządzenia przewiduje w określonych sytuacjach pewne uchylenia przywilejów egzekucyjnych. W przypadku gdy toczy się postępowanie o egzekucję alimentów lub należności powstałych w związku z pracą zarobkową, wykonywaną w gospodarstwie rolnym dłużnika, przy czym dotyczy to egzekucji tych należności za okres dłuższy niż 6 miesięcy, w prowadzonej egzekucji nie stosuje się wyłączeń spod egzekucji określonych w rozporządzeniu w § 1 pkt 3 (jeden tryk, jedna maciora/locha oraz 20 sztuk drobiu), pkt 10 (zapasy opału na okres sześciu miesięcy) i pkt 16 (zaliczki kontraktacyjne) oraz § 2 (nadwyżki inwentarza żywego ponad ilości określone w § 1 rozporządzenia i art. 829 pkt 3 k.p.c.).

Należność wierzyciela, o której mowa w rozporządzeniu, określona jest tylko co do podstawy tej wierzytelności i okresu, a zatem pod pojęciem należności rozumieć trzeba należność główną wraz z odsetkami za zwłokę. Natomiast wyłączeniu temu nie podlegają – wobec braku ich wyraźnego wymienienia w rozporządzeniu – należności wierzyciela z tytułu kosztów procesu i ewentualnego zastępstwa procesowego w postępowaniu egzekucyjnym. W § 4 ust. 2 rozporządzenia przewidziano, że gdy wskutek tak prowadzonej egzekucji dochodzi do sprzedaży rzeczy ruchomej albo jej przejęcia na własność przez wierzyciela, a wartość rzeczy sprzedanej lub przejętej przekracza wartość świadczeń za okres 6 miesięcy, wówczas nadwyżkę zalicza się na poczet pozostałych świadczeń – egzekwowanych należności. Zaznaczyć należy, że pod pojęciem rzeczy ruchomej należy rozumieć także zwierzęta gospodarskie, a przepis § 4 ust. 2 rozporządzenia nie ma zastosowania w przypadku egzekucji z zaliczek kontraktacyjnych.

4. Wyłączenie spod egzekucji w trybie art. 1061 k.p.c.

A. Zakres i przesłanki wyłączenia

W art. 1061 k.p.c. ustawodawca wprowadził możliwość dalszych wyłączeń spod egzekucji rzeczy wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Zgodnie z art. 1061 § 1 zd. 1 k.p.c., dłużnik prowadzący działalność gospodarczą w formie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego, jeśli egzekucja dotyczyć ma rzeczy niezbędnej do prowadzenia tej działalności, może wystąpić do sądu o wyłączenie tej rzeczy spod zajęcia, wskazu-

jąc we wniosku składniki swego mienia, z których jest możliwe zaspokojenie roszczenia wierzyciela w zamian za rzecz zwolnioną. Celem tego uregulowania jest ochrona przedsiębiorcy (a zatem także rolnika) przed nadmierną uciążliwością prowadzonej przeciwko niemu egzekucji³³.

Zakres zastosowania przepisu art. 1061 k.p.c. ograniczony jest tylko do przypadków egzekucji świadczeń pieniężnych³⁴, bez możliwości jego zastosowania w przypadkach egzekucji świadczeń niepieniężnych. W trybie art. 1061 k.p.c. dłużnik może żądać wyłączenia spod egzekucji rzeczy, które nie podlegają egzekucji z mocy prawa, a zatem nie w przypadku, gdy są to przedmioty wymienione w art. 829 pkt. 4 k.p.c. oraz w rozporządzeniu, gdyż wtedy egzekucja w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 824 § 1 pkt 2 k.p.c.³⁵

Przepis art. 1061 k.p.c. dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy dłużnik prowadzi działalność gospodarczą w formie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego. W postępowaniu egzekucyjnym każdy rolnik prowadzący gospodarstwo rolne jest objęty zakresem pojęcia przedsiębiorcy jako podmiotu mającego uprawnienie do wystąpienia do sądu z wnioskiem o wyłączenie danej rzeczy stanowiącej składnik gospodarstwa rolnego spod zajęcia w trybie art. 1061 k.p.c. Zastosowanie mieć tutaj będzie cywilnoprawne pojęcie przedsiębiorcy³⁶, określone w art. 43¹ k.c., stanowiącym, że przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1 k.c. (jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną), prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. W myśl art. 43¹ k.c., przedsiębiorcami są również rolnicy prowadzący działalność wytwórczą w rolnictwie³⁷. Definicję pojęcia działalności gospodarczej zawiera natomiast art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁸, określający działalność gospodarczą jako zarobkową dzia-

³³ Zob. H. Pietrzkowski, op. cit., s. 560.

³⁴ Ibidem, s. 559; J. Jagieła, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 506-1088*, red. K. Piasecki, t. II, Warszawa 2006, s. 1237-1238; F. Zedler, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, t. IV – Art. 1004-1095¹, s. 122; R. Flejszar, *Przedsiębiorstwo oraz gospodarstwo rolne jako przedmiot zabezpieczenia i egzekucji po nowelizacji k.p.c. z dnia 2 lipca 2004 r.*, w: *Czterdziestolecie Kodeksu postępowania cywilnego*, Kraków 2006, s. 37.

³⁵ Zob. H. Pietrzkowski, op. cit., s. 561; J. Jagieła, op. cit., s. 1238.

³⁶ Zob. H. Pietrzkowski, op. cit., s. 559.

³⁷ Zob. M. Kępiński, *Opinie Rady Legislacyjnej o projekcie zmiany ustawy – Kodeks cywilny*, „Przeгляд Legislacyjny” 2002, nr 2, s. 76 i n.; R. Flejszar, op. cit., s. 20.

³⁸ Dz. U. Nr 173, poz. 1807, ze zm.

łalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. W myśl orzecznictwa Sądu Najwyższego³⁹, działalność gospodarcza wyróżniać się ma działaniem na własny rachunek, powtarzalnością i fachowością działań, a także podporządkowaniem prowadzonej działalności regułom opłacalności i zysku, bądź zasadzie racjonalnego gospodarowania.

Zgodnie z art. 1061 § 1 zd. 1 k.p.c., z wnioskiem o wyłączenie spod zajęcia w trybie tego artykułu może skutecznie wystąpić jedynie dłużnik prowadzący działalność gospodarczą, a zatem rolnik prowadzący rzeczywiście funkcjonujące gospodarstwo rolne, którego produkcja choć w części jest produkcją towarową przeznaczoną na zbyt. Zgodnie z powołanym wyżej orzecznictwem SN, cechą charakterystyczną działalności gospodarczej jest także uczestniczenie w obrocie gospodarczym, a zatem działalność ograniczająca się tylko do pobierania pożytków z rzeczy nie może być uznana za działalność gospodarczą⁴⁰. Nie spełnia więc kryteriów do ubiegania się o zwolnienie rolnik posiadający – co prawda – gospodarstwo rolne, ale nieprowadzący w nim działalności bądź prowadzący produkcję wyłącznie lub w znacznej części na samozaopatrzenie. Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 1061 § 1 zd. 2 k.p.c., sąd orzekając w przedmiocie wyłączenia spod zajęcia, bierze pod uwagę także społeczno-gospodarcze znaczenie działalności gospodarczej dłużnika.

Wyłączenie spod egzekucji może dotyczyć jedynie rzeczy, a zatem zgodnie z art. 45 k.c. tylko przedmiotów materialnych – zarówno ruchomości, jak i nieruchomości⁴¹. Wyłączenie spod zajęcia dotyczyć może tylko części potencjalnego przedmiotu egzekucji, którym jest mienie dłużnika obejmujące (zgodnie z art. 44 k.c.) własność i inne prawa majątkowe. Postulat rozszerzenia zakresu zwolnienia spod zajęcia także o inne składniki majątku dłużnika⁴² wydaje się w pełni zasadny. Na przykład własność

³⁹ Zob. uchwały SN wraz z uzasadnieniami z 18 czerwca 1991 r., II CZP 40/91 OSNCP 1992, nr 2, poz. 17; z 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 65 i z 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 72.

⁴⁰ Zob. wyrok SN z 11 października 1966 r., III RN 4/96, OSNAPIUS 1977, nr 10, poz. 160; wyrok NSA z 28 stycznia 1998 r., II SA 1226/97, niepubl.

⁴¹ Zob. F. Zedler, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, t. IV – Art. 104-1095¹ k.p.c., Toruń 1995, s. 122-123.

⁴² Tak J. Świeczkowski, w: *Egzekucja sądowa w Polsce*, red. Z. Szczurek, Sopot 2007, s. 934; zob. O. Marcewicz, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, red. A. Jakubecki, Zakamycze 2005, s. 1528-1529.

udziałów w spółce z o.o., zapewniającej dłużnikowi jako współnikowi zbywanie tej spółce po gwarantowanych cenach określonych produktów rolnych, ma istotne znaczenie dla prowadzenia gospodarstwa rolnego, ważniejsze niż własność danej maszyny rolniczej, przy której braku rolnik może zamówić wykonanie stosownej usługi u innego podmiotu.

Zaznaczyć należy, że wnosząc o zwolnienie spod zajęcia danej rzeczy, dłużnik ma obowiązek wskazać mienie zastępcze – składniki swego mienia, z których możliwe jest zaspokojenie wierzyciela w zamian za rzecz zwolnioną (art. 1061 § 1 zd. 1 *in fine* k.p.c.), a zatem nie tylko rzeczy, ale także inne prawa majątkowe. Wartość wskazanego przez dłużnika mienia zastępczego winna zapewniać pełne zaspokojenie wierzyciela w prowadzonej egzekucji, nawet w przypadku, gdyby egzekucja z rzeczy zajętych, co do których dłużnik wnosi o wyłączenie spod zajęcia, nie zapewniała pełnego zaspokojenia wierzyciela⁴³. Rzeczy, co do których dłużnik wnosi o wyłączenie spod zajęcia, muszą być niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej, z zastrzeżeniem, że działalność ta jest cały czas prowadzona zarówno w chwili zajęcia, jak i okresie trwania postępowania o ich wyłączenie. Wyłączeniu nie podlegają zatem rzeczy, które stanowią własność dłużnika, ale nie służą do aktualnie prowadzonej działalności gospodarczej oraz rzeczy mogące służyć prowadzeniu tej działalności, której jednak dłużnik nie prowadzi. Zaprzestanie działalności musi mieć charakter stały, a nie okresowy, na przykład w związku z remontem, konserwacją, chorobą, albo gdy działalność jest prowadzona sezonowo⁴⁴.

B. Postępowanie w przedmiocie zwolnienia spod egzekucji

Wszczęcie postępowania w przedmiocie zwolnienia zajętej rzeczy w trybie art. 1061 k.p.c. może nastąpić wyłącznie na wniosek dłużnika. Niedopuszczalne jest natomiast orzeczenie o takim zwolnieniu przez sąd z urzędu⁴⁵. Wniosek ten może być złożony samodzielnie w odrębnym piśmie procesowym lub zgodnie z art. 1061 § 1 zd. 4 k.p.c. w skardze na czynności komornika. W przypadku wniosku składanego samodzielnie,

⁴³ Tak J. Jagieła, op. cit., s. 1238; zob. również F. Zedler, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1966 r., III CZP 56/96*, OSP 1997, z. 11, poz. 205. Odmienne M. Kamiłowicz, *Egzekucja z wierzytelności przeciwko dłużnikowi prowadzącemu gospodarstwo rolne*, „Problemy Egzekucji” 2000, nr 8 (44), s. 8.

⁴⁴ Zob. J. Jagieła, op. cit., s. 1238.

⁴⁵ Zob. F. Zedler, *Postępowanie...*, t. IV, s. 123.

termin do jego złożenia wyznacza moment zbycia danej rzeczy w toku egzekucji⁴⁶. Skarga na czynności komornika, o której mowa w art. 1061 § 1 zd. 4 k.p.c., to oczywiście skarga na czynność komornika polegającą na zajęciu rzeczy, której wyłączenia spod zajęcia dłużnik się domaga, a nie każda dowolna skarga na czynności komornika. Zgodnie z art. 767 § 4 zd. 1 k.p.c., „skargę na czynności komornika wnosi się do sądu w terminie tygodniowym od dnia dokonania czynności, gdy osoba, której prawo zostało przez czynność komornika naruszone lub zagrożone, była przy czynności obecna lub była o jej terminie zawiadomiona, w innych wypadkach – od dnia zawiadomienia o dokonaniu czynności strony lub osoby, której prawo zostało przez czynności komornika naruszone lub zagrożone [...]”. Po upływie terminu tygodniowego istnieje możliwość złożenia przez dłużnika wniosku o wyłączenie jedynie w odrębnym piśmie procesowym.

We wniosku o wyłączenie rzeczy spod zajęcia w trybie art. 1061 k.p.c. dłużnik winien wykazać, że prowadzi gospodarstwo rolne, że w gospodarstwie tym prowadzi działalność gospodarczą, a zajęta została rzecz (rzeczy) stanowiąca składnik tego gospodarstwa i jest ona niezbędna do prowadzenia tej działalności. Pojęcie rzeczy obejmuje tutaj także inwentarz żywy. Dłużnik musi nadto wskazać składniki swojego mienia, z których możliwe jest zaspokojenie wierzyciela w zamian za rzecz zwolnioną. Zaznaczyć należy, że w trakcie postępowania o wyłączenie spod zajęcia, a w szczególności w ramach wysłuchania stron, dłużnik może wskazać inne mienie zastępcze lub rozszerzyć listę tego mienia⁴⁷.

Złożenie wniosku o wyłączenie spod zajęcia nie powoduje automatycznie wstrzymania dalszych czynności egzekucyjnych względem rzeczy, w stosunku do której dłużnik wnosi o wyłączenie od zajęcia, nie następuje również zawieszenie postępowania egzekucyjnego z mocy prawa. We wniosku o zwolnienie rzeczy spod zajęcia dłużnik może jednak domagać się zawieszenia postępowania egzekucyjnego do czasu zakończenia postępowania wywołanego tym wnioskiem. Jediną podstawą wniosku o zawieszenie postępowania egzekucyjnego jest jednak w tym przypadku tylko art. 821 § 1 zd. 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd może na wniosek zawiesić w całości lub części postępowanie egzekucyjne, jeżeli złożono skargę na czynności komornika lub zażalenie na postanowienie sądu.

⁴⁶ Tak H. Pietrkowski, op. cit. s. 561; Z. Świeboda, *Egzekucja przeciwko Skarbowi Państwa oraz podmiotom gospodarczym (art. 1060-1062 k.p.c.)*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 9, s. 25.

⁴⁷ Zob. J. Jagieła, op. cit., s. 1238.

Wniosek o wstrzymanie egzekucji w stosunku do rzeczy, co do których dłużnik występuje o wyłączenie spod zajęcia, jest możliwe tylko w przypadku złożenia wniosku o wyłączenie w skardze o uchylenie zajęcia. Możliwość taka nie istnieje w sytuacji samodzielnego (odrębnego od skargi na czynności komornika) złożenia takiego wniosku. Zawieszenie postępowania sąd może uzależnić od złożenia przez dłużnika zabezpieczenia (art. 821 zd. 2 k.p.c.).

Sądem właściwym do rozpoznania wniosku o wyłączenie rzeczy spod zajęcia w trybie art. 1061 k.p.c. jest sąd egzekucyjny, w którego okręgu jest prowadzona egzekucja. Nieuprawniony jest natomiast pogląd⁴⁸, że sądem właściwym do rozpoznania wniosku o wyłączenie spod zajęcia w trybie art. 1061 k.p.c. jest sąd rejonowy, przy którym działa komornik prowadzący przeciwko dłużnikowi egzekucję, jeżeli wierzyciel dokonał wyboru komornika na podstawie art. 8 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji⁴⁹. Oczywiście, sądem właściwym nie jest również sąd gospodarczy, który nie jest przecież sądem egzekucyjnym⁵⁰.

O wyłączeniu spod zajęcia sąd orzeka zgodnie z art. 1061 § 1 zd. 2 k.p.c. po wysłuchaniu stron. Zgodnie z art. 760 § 2 k.p.c., w przypadku gdy zgodnie z przepisami k.p.c. zachodzi potrzeba wysłuchania strony (inni uczestnicy postępowania egzekucyjnego lub osoby trzecie podlegają wysłuchaniu w trybie art. 761 k.p.c.), wysłuchanie odbywa się stosownie do okoliczności – bądź przez spisanie protokołu w obecności lub nieobecności drugiej strony, bądź przez oświadczenie strony na piśmie. Dopuszczalne są zatem trzy formy wysłuchania strony: ustna – w obecności strony przeciwnej, utrwalona protokołem; ustna – przy obecności drugiej strony, utrwalona protokołem; odebranie oświadczenia strony na piśmie⁵¹. Użycie przez ustawodawcę określenia „stosownie do okoliczności” wskazuje, że organ egzekucyjny (tutaj: sąd egzekucyjny) według swojego uznania może wybrać formę najwłaściwszą z uwagi na należyłą ochronę praw stron postępowania egzekucyjnego, a także szybkość, sprawność i efektywność prowadzonego przed nim postępowania⁵².

Zgodnie z art. 766 zd. 1 k.p.c., sąd rozpoznaje sprawy egzekucyjne na posiedzeniu niejawnym, chyba że zachodzi potrzeba wyznaczenia roz-

⁴⁸ Tak Z. Świeboda, op. cit. s. 338.

⁴⁹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji; tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 167, poz. 1191, ze zm.

⁵⁰ Zob. uchwałę SN z 30 czerwca 1992 r., III CZP 74/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 229.

⁵¹ Zob. K. Flaga-Gieruszyńska, op. cit., s. 1212.

⁵² Ibidem.

prawy albo wysłuchania na posiedzeniu stron lub innych osób. Od sądu zależy ocena, czy w danej sprawie zachodzi potrzeba wyznaczania posiedzenia jawnego, należy jednak zwrócić uwagę, że przeprowadzenie takiego posiedzenia powinno mieć w praktyce szersze zastosowanie niż wysłuchanie za pomocą oświadczeń składanych przez strony na piśmie⁵³, choć w przypadku wielości wierzycieli może mieć to ujemny wpływ na szybkość postępowania.

Wysłuchanie obu stron w postępowaniu o wyłączenie rzeczy spod zajęcia jest obligatoryjne. W przypadku wielości wierzycieli w danym postępowaniu egzekucyjnym, konieczne jest wysłuchanie ich wszystkich. W odniesieniu do współdłużników egzekwowanych w danym postępowaniu egzekucyjnym wydaje się, że w sytuacji gdy nie zachodzi współwłasności rzeczy, o której wyłączenie spod zajęcia postępowanie się toczy, wystarczy wysłuchanie dłużnika-wnioskodawcy, który jest jedynym właścicielem tej rzeczy. Obowiązek wysłuchania przez sąd oznacza obowiązek sądu polegający na umożliwieniu stronom złożenia oświadczeń w sprawie, a nie obowiązek uzyskania przez sąd takich oświadczeń. Wymagania ustawy są w tym zakresie spełnione, gdy strona otrzyma od sądu zawiadomienie, że może złożyć oświadczenie w formie, jaką ustalił sąd. Obojętne jest natomiast, czy strona rzeczywiście skorzystała z tej możliwości⁵⁴.

W toku postępowania o wyłączenie rzeczy spod zajęcia sąd musi ustalić interes wierzyciela i dłużnika w żądaniu wyłączenia danej rzeczy spod zajęcia, a także społeczno-gospodarcze znaczenie prowadzonej działalności gospodarczej dłużnika (art. 1061 zd. 2 k.p.c.). Oczywiście, sąd musi także dokonać oceny przedstawionego przez dłużnika mienia zastępczego, w szczególności pod kątem możliwości zaspokojenia się wierzyciela z tego mienia. Rozstrzygając sprawę sąd orzeka postanowieniem (art. 766 zd. 2 k.p.c.) uwzględniającym wniosek lub oddalającym wniosek jako niezasadny. W przypadku uwzględnienia wniosku, sąd orzeka nie tylko o zwolnieniu danej rzeczy spod zajęcia, ale określa także te składniki mienia dłużnika, z których wierzyciel może zaspokoić swoje roszczenie⁵⁵. Orzeczenie może dotyczyć tylko zgłoszonych przez dłużnika elementów mienia zastępczego, jednak przyjąć należy, że sąd nie jest związany w tym zakresie oświadczeniem dłużnika i oceniając przedstawione mienie

⁵³ Zob. E. Wengerek, op. cit., s. 87.

⁵⁴ Zob. E. Wengerek, *Zasada równości stron w procesie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1955, nr 11, s. 748.

⁵⁵ Zob. Z. Świeboda, op. cit., s. 27; H. Pietrkowski, op. cit., s. 561.

zastępcze może uznać, że dla zaspokojenia wierzyciela wystarczy tylko część tego mienia. Sąd może również orzec o wyłączeniu spod zajęcia tylko części rzeczy objętych wnioskiem. Na postanowienie sądu w sprawie wyłączenia przysługuje zażalenie zgodnie z art. 1061 § 2 k.p.c., które może dotyczyć każdego postanowienia wydanego w przedmiocie wyłączenia spod zajęcia, a więc zarówno na postanowienie uwzględniające, jak i oddalające wniosek⁵⁶. Zażalenie przysługuje każdej ze stron tego postępowania.

Wyłączenie rzeczy spod egzekucji następuje z chwilą uprawomocnienia się postanowienia sądu orzekającego wyłączenie rzeczy spod egzekucji. Natomiast w stosunku do mienia zastępczego, określonego w postanowieniu sądu, jego zajęcie następuje z chwilą wydania przez sąd I instancji jeszcze nieprawomocnego postanowienia, a zatem rozporządzenie tym mieniem po wydaniu postanowienia nie ma zasadniczo (kwestia dobrej wiary nabywcy) wpływu na dalszy bieg postępowania i prowadzenie egzekucji z tego mienia. Skutek ten następuje niezależnie od obowiązku komornika do niezwłocznego przystąpienia do czynności związanych z zajęciem mienia zastępczego wskazanego w postanowieniu sądu. W przypadku uchylenia przez sąd II instancji postanowienia o wyłączeniu rzeczy spod zajęcia, skutki zajęcia upadają z mocy prawa. Takie postanowienia sądu II instancji stanowi podstawę do usunięcia następstw zajęcia mienia zastępczego, np. wykreślenia wpisów o zajęciu z ksiąg wieczystych. Zaznaczyć należy, że w tej sytuacji dotychczasowe mienie zastępcze może być dalej przedmiotem egzekucji, ale już na podstawie odrębnego, nowego zajęcia przez organ egzekucyjny.

5. Inne przypadki ograniczenia egzekucji

W sądowym postępowaniu egzekucyjnym występują jeszcze inne przypadki ograniczenia egzekucji skierowanej do składników gospodarstwa rolnego. Ograniczenia egzekucji dotyczące m.in. części składowych gospodarstwa rolnego przewidywały przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 9 marca 1968 r. w sprawie czynności komorników⁵⁷, wydanego na podstawie art. 772, art. 855 § 2, art. 865 § 3, art. 868 i art.

⁵⁶ Tak J. Jagiela, op. cit., s. 1239, a także Z. Świeboda, op. cit., s. 28; odmiennie F. Zedler, *Postępowanie...*, t. IV, s. 124.

⁵⁷ Dz. U. Nr 10, poz. 577, ze zm.

947 § 2 k.p.c. W rozporządzeniu tym przewidziano następujące ograniczenia egzekucji dotyczące części gospodarstwa rolnego: w § 74 – egzekucji z zakontraktowanych zwierząt i ziemiopłodów, w § 75 – egzekucji ze zwierząt i ziemiopłodów objętych obowiązkiem dostawy na rzecz Państwa oraz zwierząt futerkowych, gdy była zawarta umowa kontraktacyjna na dostawę skór, w § 76 – egzekucji ze zwierząt futerkowych (dalsze ograniczenie). W § 77 określono obowiązek złożenia przez wierzyciela odrębnego wniosku o dokonanie sprzedaży w sytuacji określonej w § 76, natomiast w § 78 i § 79 określono sposób sprzedaży szeregu rzeczy i zwierząt, przewidujący ich uprzednie zaoferowanie do sprzedaży jednostkom gospodarki społecznej. Z kolei § 56 stanowił, że komornik – oprócz przepisów zawartych w k.p.c. – powinien mieć na względzie także przepisy szczególne o ograniczeniach egzekucji.

Rozporządzenie to utraciło częściowo moc⁵⁸ z dniem 5 lutego 2005 r. na skutek uchylecia art. 865 § 2 k.p.c. przez art. 1 pkt 140 ustawy z 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego⁵⁹ oraz z dniem 28 grudnia 2007 r. na skutek uchylecia art. 772 k.p.c. przez art. 2 pkt 1 ustawy z 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw⁶⁰. Art. 722 k.p.c. zawierał ogólne upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do wydania szczegółowych przepisów o czynnościach komorników i jego uchylecie spowodowało utratę mocy przez § 56 tego rozporządzenia. Z kolei art. 865 § 3 k.p.c. dotyczył upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do określenia ruchomości podlegającym sprzedaży instytucjom bankowym, maklerskim i innym oraz zasady sprzedaży tych ruchomości. Na podstawie tego artykułu w rozporządzeniu o czynnościach komorników zawarto część przepisów o egzekucji z ruchomości, obejmujących także w § 74-79. O ile większość tych przepisów nie przystawała do aktualnych realiów gospodarczych, a § 78 i 79 były wręcz przepisami martwymi, o tyle § 76 określający, że jeżeli zajęte zostały zwierzęta futerkowe, to ich sprzedaż nie może być dokonana w okresie przygotowania do rozpłodu aż do odsadzenia młodych, znajdowałaby nadal uzasadnienie. Przepis ten uwzględniał wrażliwość tych zwierząt na stres i miał na celu zapewnienie prawidłowego pokrycia oraz zapobieżenia niepotrzebnym poronieniom i upadkom.

⁵⁸ Zob. G. Julke, *Rozporządzenie w sprawie czynności komorników w świetle zmian Kodeksu postępowania cywilnego*, „Nowa Currenda” 2007, nr 16(135), 243/2007, s. 88-95.

⁵⁹ Dz. U. Nr 172, poz. 1804.

⁶⁰ Dz. U. Nr 112, poz. 769.

Kolejny przypadek ograniczenia egzekucji ze składników gospodarstwa rolnego określa art. 890 § 2 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, wynikający z zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego zakaz wypłat z tego rachunku nie dotyczy bieżących wypłat na wynagrodzenie za pracę wraz z podatkami i innymi ciężarami ustawowymi. Wypłata z rachunku bankowego kwot na wynagrodzenie za pracę następuje po złożeniu komornikowi odpisu listy płac lub innego wiarygodnego dowodu. Komornik każdorazowo sprawdza istnienie ustawowego wyłączenia danej kwoty spod zajęcia i występuje do banku o zwolnienie tej kwoty spod zajęcia na rachunku bankowym dłużnika. Na działania komornika w tym zakresie oraz niedokonanie przez niego działań, do których jest zobowiązany, przysługuje skarga na czynności komornika na zasadach ogólnych. Przepis ten dotyczy również ograniczenia wypłat z rachunku bankowego za alimenty i renty o charakterze alimentacyjnym zasądzone tytułem odszkodowania.

Ograniczenia egzekucji ze składników gospodarstwa rolnego występują także w przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy (art. 1064¹-1064¹³ k.p.c.) oraz egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego (art. 1064¹⁴-1064²³ k.p.c.). Nie są to jednak przywileje egzekucyjne dłużnika, gdyż egzekucja z tych składników jest dalej prowadzona tylko w drodze innego sposobu egzekucji. Ustawodawca wyłącza tutaj możliwość egzekucji ze składników gospodarstwa rolnego dla prawidłowości egzekucji obejmującej całe gospodarstwo rolne lub w przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy dotyczącej całości gospodarstwa lub jego zorganizowanej części. W opisanej sytuacji wierzyciel – z mocy prawa lub na wniosek – przystępuje do prowadzonej w ten sposób egzekucji i uczestniczy w planie podziału sumy w egzekucji tej używanej.

W przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy, przedmiotem egzekucji są dochody, jakie zarządca uzyskuje z gospodarstwa rolnego (lub jego części) po uiszczeniu wszelkich należności związanych z zarządem⁶¹. Egzekucja ta może obejmować całe gospodarstwo rolne lub – zgodnie z art. 1064⁵ k.p.c. – jego gospodarczo wyodrębnioną część, jeżeli dochód uzyskany z przymusowego zarządu tej części majątku dłużnika wystarczy na zaspokojenie egzekwowanych roszczeń. Zastosowanie mają tutaj ograniczenia egzekucji przewidziane w art. 1064¹² k.p.c. W szczególności, zgodnie z art. 1064¹² § 1 zd. 1 i 2 k.p.c., po wszczęciu egzekucji przez

⁶¹ Zob. K Flaga-Gieruszyńska, op. cit., s. 1158.

zarząd przymusowy prowadzenie egzekucji świadczeń pieniężnych innymi sposobami z majątku dłużnika wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego jest niedopuszczalne, a inni wierzyciele mogą przyłączyć się do egzekucji przez zarząd przymusowy. W razie wszczęcia egzekucji w inny sposób, komornik prowadzący tę egzekucję, po powzięciu wiadomości o wcześniejszym wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy, winien ją umorzyć jako niedopuszczalną (zgodnie z art. 824 § 1 pkt 2 k.p.c.⁶²). Ograniczenie to nie dotyczy egzekucji świadczeń niepieniężnych oraz egzekucji w celu zniesienia współwłasności poprzez sprzedaż publiczną. W przypadku egzekucji zapoczątkowanych przed wszczęciem egzekucji przez zarząd przymusowy, zgodnie z art. 1064⁶ § 2 k.p.c. wcześniejsze egzekucje umarza się z dniem uprawomocnienia się postanowienia sądu o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy, a dotychczasowi wierzyciele z mocy prawa przystępują do egzekucji przez zarząd przymusowy.

Przedmiotem egzekucji może być wyjątkowo także całe gospodarstwo rolne, co ma miejsce w przypadku egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego. W tego rodzaju egzekucji, zgodnie z art. 1064¹⁶ § 2 k.p.c., z chwilą uprawomocnienia się postanowienia sądu wszczynającego egzekucję przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, egzekucje wcześniej wszczęte umarza się, a dotychczasowi wierzyciele przystępują do tej egzekucji z mocy prawa. Żaden przepis nie reguluje jednak kwestii późniejszego wszczęcia egzekucji świadczeń pieniężnych ze składników tego gospodarstwa rolnego. W literaturze spotkać można pogląd, że w takim przypadku należy stosować rozwiązanie podobne do zawartego w art. 1064¹² § 1 i 4 k.p.c., w myśl którego niedopuszczalne jest wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych w inny sposób ze składników gospodarstwa rolnego, natomiast wierzyciele ci mogą się przyłączyć do egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego⁶³.

Z przepisów ustanawiających ograniczenia egzekucji w stosunku do elementów gospodarstwa rolnego, wydanych odrębnie, a nie na podstawie delegacji zawartej w k.p.c., wymienić należy mający szczególne znaczenie dla rolników art. 32 ustawy z 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁶⁴. Zgodnie z tym przepisem, należności ustalone w drodze decyzji administracyjnej lub wierzytelności wynikające z umów

⁶² Zob. J. Jagieła, op. cit., s.1271.

⁶³ Ibidem, s. 1287.

⁶⁴ Dz. U. Nr 98, poz. 634.

cywilnoprawnych z tytułów płatności określonych w odrębnych przepisach, realizowanych przez Agencję ze środków pochodzących z funduszu Unii Europejskiej oraz środków krajowych przeznaczonych na ich współfinansowanie, nie podlegają zajęciu na podstawie przepisów ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁵. W przepisie tym przewidziano jednak nie zakaz prowadzenia egzekucji z określonych wierzytelności, lecz zakaz ich zajęcia. Nie jest to określenie prawidłowe, choć daje taki sam efekt, gdyż nie jest możliwe prowadzenie egzekucji bez jej pierwszego etapu, tj. zajęcia przedmiotu egzekucji. Określone tutaj ograniczenia egzekucji dotyczą tylko zajęcia wypłacanych kwot, a zatem egzekucji z wierzytelności przysługującej rolnikowi względem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Pieniądze te po wpłynięciu na konto rolnika nie podlegają już ochronie i mogą być przedmiotem egzekucji z rachunku bankowego.

6. Uwagi końcowe

Dokonana analiza upoważnia do sformułowania kilku postulatów *de lege ferenda*. Wątpliwości budzi przekazanie w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika, które nie podlegają egzekucji sądowej, kierownikowi właściwego urzędu rejonowego uprawnień do wydawania zaświadczenia o niezbędności nadwyżki inwentarza żywego ponad ilość określoną w § 1 tego rozporządzenia i art. 829 pkt 3 k.p.c. W poprzednim rozporządzeniu regulującym tę materię, uchylonym przez aktualnie obowiązujące, po reformie administracyjnej z 1990 r. właściwym do wydawania takiego zaświadczenia był organ gminy. Obecnie kierownik urzędu rejonowego także musi zasięgnąć opinii organu gminy (miasta); jednocześnie dłużnik ma uzyskać zaświadczenie w ciągu 14 dni od dnia zajęcia, pod rygorem nadania dalszego biegu egzekucji. W tym stanie rzeczy postulat, aby kompetencje do wydawania takiego zaświadczenia miał właściwy ze względu na położenie gospodarstwa organ samorządowy – wójt (burmistrz, prezydent miasta), bliżej znający sytuację danego rolnika i prowadzonego przez

⁶⁵ Przepis ten jest powtórzeniem art. 11c ustawy z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 1, poz. 2 ze zm.), uchylonej przez ustawę o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

niego gospodarstwa rolnego i niepotrzebujący zasięgać w tej materii opinii, jest w pełni zasadny. W celu usunięcia ewentualnych wątpliwości kompetencyjnych w przypadku położenia gospodarstwa w obrębie kilku gmin, słuszne wydaje się określenie właściwości tego organu według miejsca położenia centrum gospodarczego gospodarstwa.

Pojawiający się w literaturze postulat rozszerzenia możliwości wyłączenia spod zajęcia w trybie art. 1061 k.p.c. nie tylko rzeczy należących do dłużnika, ale elementów całego majątku dłużnika, wydaje się zasadny. Inne składniki majątku dłużnika mogą mieć w danym przypadku istotne znaczenie dla prowadzenia gospodarstwa rolnego i być niezbędne do prowadzenia działalności w tym gospodarstwie. Zaznaczyć należy, że obowiązkiem dłużnika jest przedstawienie we wniosku o zwolnienie spod egzekucji mienia zastępczego, z którego egzekucja winna zapewnić pełne zaspokojenie wierzyciela. Rozszerzenie zatem zakresu potencjalnej możliwości zwolnienia spod zajęcia nie umniejsza możliwości zaspokojenia wierzyciela, a może mieć istotne znaczenie dla prowadzonej przez dłużnika działalności.

Sądzę, że dotychczasowy § 76 rozporządzenia w sprawie czynności komorników, z uwagi na zapewnienie odpowiedniej produktywności i kondycji stada zwierząt futerkowych, powinien mieć nadal zastosowanie. Ponieważ niemożliwe jest ponowne jego zawarcie w tym rozporządzeniu, jego treść mogłaby zostać ujęta w rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji określonej w art. 830 k.p.c.

W przepisach regulujących egzekucję przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego winien znaleźć się przepis będący odpowiednikiem art. 1064¹² k.p.c. w egzekucji przez zarząd przymusowy. Byłby to przepis wyraźnie określający niedopuszczalność egzekucji świadczeń pieniężnych w stosunku do części składowych gospodarstwa rolnego po wszczęciu egzekucji przez jego sprzedaż. Jest oczywiste, że w przypadku wszczęcia egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego jako całości niedopuszczalne winno być równoległe prowadzenie egzekucji z jego części składowych, a zasada ta winna być przez ustawodawcę wyraźnie zaznaczona również co do egzekucji wszczynanych po wydaniu przez sąd postanowienia o wszczęciu egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego. Oczywiście zakaz ten nie dotyczyłby wierzycieli posiadających wierzytelności zabezpieczone rzeczowo na częściach składowych gospodarstwa rolnego, które to prawa rzeczowe – zgodnie z art. 1064²¹ k.p.c. – pozostają w mocy, mimo sprzedaży egzekucyjnej gospodarstwa rolnego.

LIMITATIONS OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS AGAINST CONSTITUENTS OF AN AGRICULTURAL HOLDING

Summary

Enforcement against an agricultural holding is subject to many limitations. Provisions laying down those limitations are contained in the code of civil procedure and executive acts to that code as well as in some other acts.

There were many reasons why the legislator decided to provide for limitations of enforcement carried out against constituents of an agricultural holding. The main ones include humane, social and economic reasons. Most of those limitations apply to an indebted agricultural holding regardless its legal status, but there are many that only hold when the debtor is an individual farmer.

The concluding paragraph contains a number of postulates recommending certain amendments to the existing legal regulations.

I LIMITI ALL'ESECUZIONE GIUDIZIARIA SUI COMPONENTI DELL'AZIENDA AGRICOLA

Riassunto

Diversi sono i limiti all'esecuzione sugli elementi dell'azienda agricola. Le norme che dettano tali limiti si trovano principalmente nel codice di procedura civile, negli atti applicativi del codice medesimo e negli altri atti normativi.

Le ragioni per cui il legislatore ha introdotto i limiti in questione sono varie e, in particolare, attongono a motivi sociali ed economici. La maggior parte di questi limiti ha per oggetto i componenti dell'azienda agricola indipendentemente dalla forma giuridica del soggetto debitore, tuttavia, in alcuni casi, i limiti esistono solo se il debitore è una persona fisica, ossia un agricoltore individuale.

In conclusione l'Autore auspica la modifica di alcune norme oggetto dell'articolo.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Roman Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008, ss. 282.

Recenzowana monografia w polskiej doktrynie prawa rolnego jest niewątpliwie pierwszym opracowaniem o charakterze wybitnie teoretycznym. Taki nurt badawczy w dorobku Autora otworzyła przed kilkunastu laty książka poświęcona koncepcji gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, bardzo pozytywnie przyjęta przez agrarystów¹. Dotyczyła ona jednak jednej, aczkolwiek podstawowej dla prawa rolnego instytucji prawnej, tj. gospodarstwa rolnego. Była ona zapewne podstawą, ale też zachętą do rozszerzenia przedmiotu zainteresowań, do obejmowania badaniami coraz to nowych zagadnień teoretycznych, jakie przyniosła w zakresie wymienionej tu dziedziny prawa najpierw zmiana ustroju, a następnie członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Publikacje, jakie ukazywały się zwłaszcza w ostatnim dziesięcioleciu, świadczyły, że „na warsztacie” R. Budzinowskiego znajduje się dzieło o dużym ładunku teoretycznym i bardzo szerokim zakresie problemowym. Dziełem tym, stanowiącym ukoronowanie dotychczasowych koncepcji Autora, okazała się recenzowana praca, będąca w gruncie rzeczy całościowym zarysem teorii prawa rolnego.

Potrzeba refleksji teoretycznej w każdej dziedzinie prawa nie wymaga większego uzasadnienia. W prawie rolnym taka refleksja jest szczególnie cenna w okresie, gdy prawo to znajduje się w trakcie daleko idących przemian. Do argumentów przemawiających za podejmowaniem problematyki teoretycznej, wywiedzionych z literatury zachodnioeuropejskiej, Autor dodaje motywy wypływające ze stanu polskiego prawa rolnego, pisząc: „Bez wątpienia, zmiany ustawodawstwa związane z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej i objęcie naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną otworzyły nowy etap w rozwoju prawa rolnego. Fakt ten, jak niegdyś

¹ Zob. recenzję tej pracy pióra A. Lichorowicza, „Państwo i Prawo” 1992, z. 10.

dla A. Stelmachowskiego uchwalenie nowych kodyfikacji cywilnych, uzasadnia potrzebę podjęcia problematyki teoretycznej” (s. 12).

Nawiązanie przez Autora do opublikowanego w 1969 r. *Wstępu do teorii prawa cywilnego*, pióra Andrzeja Stelmachowskiego, wymaga wszakże pewnego komentarza. Oba opracowania są z pewnością monografiami o charakterze teoretycznym, pierwszymi w swych dyscyplinach. Dzieło prof. A. Stelmachowskiego (pierwsze jego wydanie) powstało na kanwie kodyfikacji cywilnych lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku, a więc w okresie pewnej stabilizacji i petryfikacji stosunków społeczno-gospodarczych), obejmowało swym zakresem całokształt elementów konstrukcyjnych prawa cywilnego jako metody regulacji stosunków społecznych.

Praca R. Budzinowskiego powstała w okresie dynamicznych zmian zachodzących w prawie rolnym, gdy katalog elementów definiujących to prawo nie jest jeszcze sprecyzowany. W tych nowych warunkach, jak pisze Autor, „Każdy prawnik-agrysta musi stawić czoła nowościom, jakie przynosi prawo wspólnotowe, w tym zastanowić się nad granicami własnej dyscypliny” (s. 15). Dlatego nie można w nauce poprzestać na raz dokonanych ustaleniach czy sformułowanych koncepcjach. One bowiem – jak słusznie zauważa R. Budzinowski – wymagają weryfikacji z uwagi na wprowadzane regulacje prawne.

W takich warunkach podejmowanie całościowej refleksji teoretycznej nie było jednak zadaniem prostym. Nie ułatwiały jego realizacji właściwości samego przedmiotu regulacji prawa rolnego, którym jest – w najogólniejszym ujęciu – rolnictwo: ani stan i rozwój ustawodawstwa rolnego, ani powstałe na gruncie tego ustawodawstwa koncepcje doktrynalne. Dlatego za uzasadnione należy uznać sformułowanie przez Autora wyjściowych założeń badawczych oraz skonkretyzowanie problematyki badań. W szczególności bardzo użyteczne dla rozważań są założenia dotyczące ujmowania rolnictwa w regulacji prawnej (s. 21-23).

Z kolei konkretyzacja problematyki badawczej była potrzebna, gdyż jej zakres, wyznaczony przez tytuł pracy, obejmuje niezwykle szeroki krąg problemów. Dlatego ze wszech miar celowe jest skupienie uwagi na tych wątkach, które są podstawowe, przygotowując „pole” do dalszych rozważań teoretycznych. Podzielić należy stwierdzenie Autora, że aby „[...] przeprowadzić syntetyczny opis zjawisk społecznych objętych prawem rolnym, należy w pierwszej kolejności wskazać czynniki (determinanty) rozwoju regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, w powiązaniu z owymi czynnikami pokazać ewolucję ustawodawstwa rolnego, i na tym tle dopiero – miejsce prawa rolnego w systemie prawa oraz przemiany koncepcji doktrynalnych w tym zakresie” (s. 23). Są to zagadnienia niewątpliwie ściśle ze sobą powiązane, skoro czynniki rozwoju prawa rolnego wpływają na wprowadzanie i kształt regulacji prawnych, a te z kolei stanowią podstawę do formułowania koncepcji teoretycznych dotyczących kształtowania się prawa rolnego jako gałęzi w systemie prawa.

Oczywiście taka konkretyzacja problematyki badawczej, uzasadniona i zasługująca na uznanie, należy do autonomicznej decyzji Autora. Skoro jednak rozważania dotyczą konkretnych, wybranych problemów teoretycznych, wydaje się, że adekwat-

ny do treści tytuł pracy wymagałby przestawienia kolejności jego członów i powinien brzmieć w sposób następujący: *Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych (problemy ogólne prawa rolnego)*.

Struktura pracy jest konsekwencją wspomnianej konkretyzacji problematyki badawczej. W logicznie zbudowanym układzie systematycznym Autor przedstawia czynniki (determinanty) rozwoju prawa rolnego (rozdział 2), ewolucję prawa rolnego i tendencje jego rozwoju (rozdział 3) miejsce prawa rolnego w systemie prawa oraz przemiany koncepcji doktrynalnych w tym zakresie (rozdział 4), kończąc rozważania zwięzłym podsumowaniem dokonanych ustaleń, propozycją zdefiniowania prawa rolnego i uwagami na temat przyszłości tej dziedziny prawa (rozdział 5).

Autor nie ukrywa, że pisząc o czynnikach rozwoju prawa rolnego nawiązuje do A. Carozzy i jego koncepcji czynników „specyfikacji” prawa rolnego (*fatto tecnico* i *fatto politico*), ale – jak sam stwierdza – by można było prześledzić różnorodność uwarunkowań zawartych w ramach tego ostatniego, należy dokonać bardziej szczegółowej klasyfikacji. Dlatego poza czynnikiem przyrodniczo-technicznym omawia takie czynniki, jak: polityczny, ustrojowy, międzynarodowy, a także rolę doktryny prawniczej i orzecznictwa.

Autor w sposób szeroki omawia przyrodniczo-techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego, wskazując na naturalne słabości rolnictwa względem innych działów gospodarki. Dlatego polityka rolna, starając się te słabości ograniczyć, daje wyraz specjalnemu traktowaniu rolnictwa, a jednocześnie przypisuje temu działowi gospodarki różne funkcje do spełnienia. Realizacja tych funkcji, jak zauważa Autor, stanowi dodatkową legitymizację specjalnego traktowania rolnictwa w polityce gospodarczej. Może zaskakiwać twierdzenie o zbyt małej roli czynnika ustrojowego, ujmowanego jako konstytucyjna determinanta rozwoju regulacji dotyczących rolnictwa (s. 240). Jest ono jednak dobrze uzasadnione, także na gruncie doświadczeń państw zachodnioeuropejskich².

Bardzo interesujące są rozważania na temat czynnika międzynarodowego, spełniającego niezwykle istotną rolę w rozwoju współczesnego prawa rolnego. Autor przedstawia tu zagadnienie globalizacji, regionalizacji (w ramach Unii Europejskiej), ukazując wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne krajowe. Na tym tle zauważa znaczenie elementów lokalnych, a w podsumowaniu stwierdza, że literatura zagraniczną, że granice prawa rolnego znajdują się między globalizacją a lokalnością. Rolę czynnika historycznego trudno przecenić, gdyż bez jego uwzględnienia trudno zrozumieć cele i zadania obowiązujących konstrukcji i instytucji prawnych. Nie można też odmówić znaczenia czynnikowi doktryny prawniczej (a także orzecznictwu sądowemu), formułującej postulaty pod adresem polityki rolnej oraz ustawodawcy.

W kolejnym rozdziale R. Budzinowski przedstawia ewolucję prawa rolnego jako dziedziny ustawodawstwa. Rozpoczyna je interesującymi uwagami na temat genezy

² Zob. też podsumowanie artykułu R. Budzinowskiego, *Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 40-41. W odniesieniu do polskiej regulacji Autor stwierdza wprost, że „nie można nadmiernie eksponować faktycznej roli Konstytucji RP w rozwoju prawa rolnego”.

prawa rolnego, pisząc m.in., że prawo to „nie narodziło się w społeczeństwie rolniczym, lecz dopiero wtedy, gdy społeczeństwo to przestało mieć wyłącznie taki charakter, co w Europie nastąpiło w końcu XIX i na początku XX wieku oraz gdy stało się możliwe wprowadzenie do systemu prawnego specjalnych regulacji dotyczących rolnictwa” (s. 109). Za niezmiernie użyteczne w prezentowaniu tej problematyki należy uznać rezygnację z omawiania zmian ustawodawstwa rolnego na rzecz wyróżnienia i zaprezentowania tendencji rozwoju, takich jak dynamika, ekspansja, publicyzacja oraz instytucjonalizacja. Tak ujęte rozważania są znacznie ciekawsze pod względem teoretycznym, pozwalają „wydobyć” wiele prawidłowości w ewolucji prawa rolnego, pokazać też pewne sprzeczności rozwojowe.

W szczególności warto odnotować spostrzeżenie, że publicyzacja prawa rolnego nie oznacza osłabienia znaczenia rozwiązań z zakresu prawa cywilnego, gdyż jednocześnie rośnie znaczenie umów jako instrumentu realizacji celów wyznaczonych dla administracji rolnictwa (s. 143). Zamykające ten rozdział rozważania o kodyfikacji prawa rolnego na tle ewolucji ustawodawstwa dostarczają wiedzy na temat doświadczeń kodyfikacyjnych wielu państw europejskich. W odniesieniu do prawa polskiego Autor słusznie pisze, że „kodyfikacja nie jest problemem polskiego prawa rolnego na obecnym etapie rozwoju” (s. 170).

Czwarty rozdział recenzowanej książki, ściśle powiązany z zagadnieniami już zaprezentowanymi, poświęcony został kwestii miejsca prawa rolnego w systemie prawa oraz związanym z tą problematyką koncepcjom teoretycznym. Rozważania te otwiera ogólna charakterystyka doktrynalnych koncepcji wyodrębnienia prawa rolnego prowadząca do wniosku, że wspólnym elementem ujęć naukowych jest dążenie do określenia przedmiotu (treści) tego prawa. Autor w sposób przekonujący sprowadza przedmiot współczesnego prawa rolnego do szeroko rozumianej działalności rolniczej. W konsekwencji – jak pisze – „rozszerzenie pojęcia działalności rolniczej, a wskutek tego rozszerzenie przedmiotu prawa rolnego, oznacza przesunięcie jego dotychczasowych (tradycyjnych) granic na nowe obszary stosunków społecznych, będących – co do zasady – przedmiotem regulacji innych dziedzin prawa” (s. 202). Na tym tle Autor rozważa relacje prawa rolnego z innymi dziedzinami prawa, a także rozstrzyga zagadnienie autonomii. Podzielić należy jego pogląd, że w prawie rolnym występują dwie przeciwstawne tendencje: jedna polega na zbliżaniu regulacji prawnorolnych do regulacji innych dziedzin gospodarki, a druga – na zachowaniu pewnej niezależności, a nawet odrębności. Dla współczesnych regulacji prawa rolnego najbardziej charakterystyczne są powiązania, jako konsekwencja odejścia od izolacji rolnictwa, a wiązania tego sektora z rozwojem innych dziedzin gospodarki (s. 224). Gdy chodzi o stopień wyodrębnienia prawa rolnego jako gałęzi prawa, Autor prezentuje nie do końca zdecydowane stanowisko, twierdząc, „że prawo rolne jest dziedziną (gałęzią) w systemie prawa o względnej samodzielności”, a jednocześnie, że takie rozstrzygnięcie „nie ma większego znaczenia w płaszczyźnie legislacyjnej, a także naukowej” (s. 238). To ostatnie zastrzeżenie, w zestawieniu z poprzednim zdaniem, wydaje się niezbyt zrozumiałe.

Ostatni rozdział, obok podsumowania, przynosi propozycję nowej definicji prawa rolnego oraz wskazanie kierunków jego rozwoju w przyszłości. Autor doskonale wykorzystał sposobność, by – na gruncie dokonanych ustaleń – zaproponować nową definicję prawa rolnego, uwzględniającą współczesne ustawodawstwo. Jego zdaniem: „prawo rolne jest to zespół norm prawnych regulujących działalność rolniczą oraz stosunki społeczne ściśle z tą działalnością związane” (s. 246). Jak widać, jest to definicja zwarta, funkcjonalna, odbiegająca od dotychczasowych definicji opartych na wyliczeniu działów prawa rolnego jako przedmiotu regulacji. Akcentując wartość i poprawność tej definicji, Autor podkreśla, „że prawo rolne zdefiniowane na podstawie kryterium działalności rolniczej obejmuje regulacje prywatno- i publicznoprawne. Łączy zatem te pierwsze, regulujące działalność autonomicznych podmiotów (stanowiące centrum prawa rolnego) z drugimi, zmierzającymi do nadania interesom tych podmiotów wymiaru publicznego. Znajduje też w tym wyraz i uzasadnienie ochronna funkcja prawa rolnego” (s. 247). Należy podzielić tę argumentację.

Dokonana prezentacja recenzowanej książki, zaledwie wycinkowa, wskazuje, jak bogata jest jej treść. Autor „odkrywa” i porusza wiele zagadnień nowych, pokazuje też nowe oblicze tradycyjnych instytucji prawa rolnego, a jego rozważania dotyczą zagadnień kluczowych dla tego prawa i jego rozwoju w przyszłości. Jednocześnie ma odwagę formułowania własnych sądów i propozycji, odbiegających od dotychczas przyjmowanych w nauce (czego przykładem jest zaproponowana definicja prawa rolnego). Są to sądy doskonale osadzone w analizowanym materiale normatywnym i doktrynalnym. Wyrażając uznanie dla merytorycznej strony pracy, należy pokreślić zalety jej strony warsztatowej i metodologicznej. Rozważania prowadzone są z „szerokim oddechem” przy uwzględnieniu aspektu historycznego oraz kontekstu prawnoporównawczego. Mimo tak szerokiego oparcia w doktrynie (wykaz literatury wykorzystanej w pracy obejmuje prawie pięćset pozycji, z czego ponad połowę stanowią pozycje zagraniczne), recenzowana praca jest na wskroś oryginalna. Można ją traktować jako głos w toczącej się w nauce zachodnioeuropejskiej dyskusji na temat kluczowych zagadnień teoretycznych prawa rolnego.

Podsumowując, recenzowaną pracę oceniam bardzo wysoko. Rozważania w niej zawarte stanowią cenny, istotny wkład w wypracowanie i pogłębienie teorii prawa rolnego. Zaslugą Autora jest nie tylko syntetyczne ujęcie koncepcji prawa rolnego na dzień dzisiejszy, lecz także stworzenie inspiracji do rozwoju polskiej nauki prawa rolnego w przyszłości.

STANISŁAW PRUTIS

Prawo rolne. Repetytorium, red. Marek Jarosiewicz, Karina Kozikowska, Wolters Kluwer, Kraków 2007 ss. 296.

Z przyjemnością można odnotować pojawienie się na rynku wydawniczym opracowania o charakterze pomocy dydaktycznej. Satisfakcja jest tym większa, że Autorami są sympatycy prawa rolnego – tak wynikałoby z informacji Wydawcy – którzy

zaprezentowali się jako Autorzy dojrzałych, dobrze znających warsztat naukowy i prezentowaną materię.

Celem niniejszej noty nie jest ocena kompletności opracowania, w szczególności w odniesieniu do programu(ów) nauczania prawa rolnego. Myślę, że nikt nie oczekiwał i nie oczekuje, że wszystkie problemy wykładane w ramach prawa rolnego znajdą swoje odzwierciedlenie w *Repetitorium*. Prawdą jest natomiast, że Autorzy czują się chyba lepiej w problematyce cywilnoagrarnej (s. 118 i n.) niż w regulacjach typowych dla prawa administracyjnego. Sądzę, że są usprawiedliwieni. Materia administracyjnoagrarnej jest niewdzięczna – zarówno do komentowania, jak i do zwartego, koncepcyjnego przedstawienia zamysłów normodawcy. Jeżeli do tego dodać brak stabilności prawa i często nie najlepsze konstrukcje, to każdy, nawet największy entuzjasta prawa rolnego, może być nieco zawiedziony, a nawet zniechęcony do realizacji zadania, które sobie wyznaczył.

Praca składa się z dwu części. W pierwszej (s. 208 i n.) Autorzy przedstawiają – posługując się w szerokim zakresie schematami graficznymi – główne kwestie prawa rolnego. Ilustrują je niekiedy poglądami nauki (szczególnie gdy są rozbieżne) oraz wybranymi orzeczeniami sądowymi. Wręcz doskonale wrażenie robią schematy graficzne. Są może zbyt szczegółowe, ale z kolei ewentualne uproszczenia nie oddawałyby „ducha” ustaw. Niewątpliwą zaletą schematów jest to, że ułatwiają przyswojenie sobie prezentowanego materiału.

Jeśli chodzi o poglądy nauki i orzecznictwo, to miałbym pewną propozycję, zwłaszcza w odniesieniu do praktyki sądowej. Dobrze byłoby, gdyby Autorzy – w kolejnym wydaniu – przytoczyli więcej rozstrzygnięć sądowych i to tych najnowszych, odnoszących się w szczególności do regulacji administracyjnorolnych. Sądownictwo administracyjne odrabia wieloletnie zaległości w stosunku do sądów powszechnych i dlatego jego orzecznictwo wymaga zdecydowanego upowszechnienia. Poza tym obszerniejszy wybór orzeczeń to szersze spektrum oceny analizowanych przepisów. Z orzecznictwem jest bowiem podobnie jak ze stanowiskiem doktryny – ono się również zmienia, choć może nieco wolniej niż poglądy nauki. Stąd pożądane byłoby prześledzenie ewolucji stanowiska praktyki.

Druga część recenzowanej publikacji to pytania testowe (s. 209-282). Również co do tego fragmentu Autorom należy się pochwała, choćby tylko za samą koncepcję. Zainteresowany czytelnik otrzymuje zadanie i równocześnie ma do dyspozycji przepisy, które mogą być pomocne przy rozwiązaniu kazuś. Może warto by rozważyć, czy i tu nie przytoczyć szerszego wyboru orzecznictwa, ale zróżnicowanego, sprzecznego (jeżeli takie istnieje), które zmusiłoby do analiz odbiegających od egzegezy (wyłącznie) przepisów obowiązującego prawa. Mam jeszcze jedną wątpliwość dotyczącą tej części *Repetitorium*: czy koniecznie należy podawać rozstrzygnięcia? Można prezentować dwa punkty widzenia. Jeżeli *Repetitorium* miałoby służyć wyłącznie do pracy własnej (poza zajęciami), to podanie prawidłowych odpowiedzi ma sens. Jeżeli natomiast testy mają być wykorzystywane na konwersatoriach czy nawet egzaminach, to byłbym raczej przeciwny zamieszczaniu odpowiedzi. W wielu przypadkach

kach będą to „gotowce”. Tymczasem oczekujemy prawidłowej odpowiedzi jako wyniku własnej pracy i efektu indywidualnego procesu myślowego.

Pracę zamyka wykaz literatury i aktów prawnych (aktualnych przynajmniej w momencie wydania *Repetytorium*). Byłoby dobrze, gdyby wykaz literatury był obszerniejszy, a może nawet kompletny. Byłaby to doskonała pomoc dla magistrantów (i nie tylko), zadanie zaś dla Autorów w pełni realne do wykonania. Tego samego nie można oczekiwać w stosunku do aktów prawnych, szczególnie ich aktualności i kompletności. Myślę, że tu Autorów wyręczą systemy informatyczne (np. Lex).

Sygnalizowana publikacja dobrze wpisuje się w wymagania współczesnego sposobu nauczania prawa w szkołach wyższych. Dobrze też, że przygotowali ją absolwenci Uniwersytetu Jagiellońskiego, gdyż właśnie wychowankowie przodujących polskich uniwersytetów powinni wyznaczać standardy kształcenia prawników. Praca obala też pewien mit, że prawo rolne jest dyscypliną nienadającą się do zajęć typu konwersatoryjnego. Sądząc po prezentowanym *Repetytorium* okazuje się, że może być równie wdzięczna, jak inne dyscypliny prawnicze. Wszystko zależy tylko od tego, w jaki sposób zostanie przedstawiona i za pomocą jakich „narzędzi” będzie analizowana.

Autorom należą się niewątpliwie gratulacje za udane opracowanie i za wkład, który wnoszą do metodyki nauczania prawa rolnego.

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht“

Roland Norer, *Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raumes? (Szkic przyszłości prawa rolnego: jedno prawo obszarów wiejskich?)*, AUR 2008, nr 5, s. 157-162.

Zdaniem Autora, obecnie można zaobserwować trwałą tendencję zmniejszania się roli rolnictwa w gospodarce. Nasilają się działania zmierzające do likwidacji szczególnych rozwiązań prawnych z zakresu prawa rolnego i zrównania statusu podmiotów rolniczych ze statusem pozostałych uczestników obrotu prawnego. Przykładem tego procesu może być chociażby likwidacja szczególnych unormowań prawa spadkowego w zakresie rolnictwa na obszarze wirtemberskiej części Badenii i Wirtembergii. „Szansą” dla prawa rolnego jest w tej sytuacji powstanie i rozwój prawa obszarów wiejskich. Ta dziedzina prawa nie tylko powinna obejmować zagadnienia prawne dotyczące rolnictwa, lecz także regulować zagadnienia prawne przemysłu spożywczego, turystyki, planowania przestrzennego i budownictwa, gminy i związków gmin oraz kwestie związane z gospodarką wodną. Pojęcie prawa obszarów wiej-

skich umożliwiałoby także rozwiązanie możliwego konfliktu pomiędzy prawem rolnym i prawem ochrony środowiska. W innym wypadku zasady obowiązujące w prawie ochrony środowiska mogłyby znaleźć zastosowanie w prawie rolnym. Przykładem tego może być orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zakazu antybiotyków w paszach.

Gerald G. Sander, *Gentechnik in der Landwirtschaft – Hintergründe, europarechtlicher Rahmen und Novellierung des deutschen Gentechnikrechts (Technologia genetyczna – tło, regulacje europejskie i nowelizacja niemieckiego prawa technologii genetycznej)*, AUR 2008, nr 5, s. 162-166.

Autor artykułu wskazuje na dynamiczny rozwój wykorzystywania zdobyczy genetyki w różnych dziedzinach życia, a zwłaszcza w rolnictwie, aczkolwiek stosowanie genetycznie zmodyfikowanych organizmów w produkcji żywności nadal jest przyczyną poważnych obaw niemieckich konsumentów. Samo stosowanie GMO w rolnictwie oznacza też konieczność uregulowania tej kwestii poprzez stworzenie odpowiednich unormowań prawnych, które umożliwią wykorzystanie GMO, a jednocześnie zapewnią bezpieczeństwo osobom trzecim. Głównym problemem związanym z uprawą roślin genetycznie zmodyfikowanych jest niebezpieczeństwo wywołania przez nie alergii (np. poprzez produkt sojowy zawierający gen orzecha) oraz ryzyko stworzenia organizmów odpornych na antybiotyki. W związku z powyższym Rząd Federalny Niemiec przedłożył projekt uproszczenia prowadzenia upraw genetycznie zmodyfikowanych, rozwoju badań w tej dziedzinie, szczegółowego uregulowania odpowiedzialności cywilnej związanej z uprawą roślin genetycznie zmodyfikowanych i pogodzenia stosowania GMO z wymogami ochrony środowiska.

8 sierpnia 2007 r. Rząd Federalny uchwalił 4 projekty ustaw i rozporządzeń. Przewidują one m.in. obowiązkowy odstęp 150 metrów pomiędzy polami z uprawami genetycznie zmodyfikowanymi i polami z konwencjonalnymi uprawami. Odstęp taki ulega wydłużeniu do 300 metrów w wypadku pól z uprawami ekologicznymi. Także kwestia odpowiedzialności cywilnej ma być poddana szczególnej regulacji. Jak dotychczas, odpowiedzialność za zanieczyszczenie materiałem genetycznie zmodyfikowanym ponosi osoba odpowiedzialna na zasadzie winy. W przypadku braku możliwości ustalenia osoby ponoszącej winę za zanieczyszczenie materiałem genetycznym, odpowiedzialność za szkodę poniesie – na zasadzie ryzyka – gospodarujący na sąsiedniej nieruchomości, jeżeli uprawia rośliny genetycznie zmodyfikowane. Nie doszło jednak do uwzględnienia założenia, że taka odpowiedzialność byłaby ograniczona do rolników, których uprawy – zważywszy na ich położenie i wielkość – prawdopodobnie były źródłem głównego zanieczyszczenia. W ocenie Autora, mankamentem tego unormowania może być to, że zamiar wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia rolników od takich przypadków może okazać się nierealny. Zakłady ubezpieczeń nie mają w tej dziedzinie po prostu żadnych doświadczeń, które umożliwiłyby im ocenę ryzyka pociągnięcia ich klientów do takiej odpowiedzialności cywilnej.

Sebastian Neutze, *Die Haftung für Einträge gentechnisch veränderter Organismen nach § 36 a GenTG (Odpowiedzialność za szkody spowodowane GMO zgodnie z § 36 a GenTG)*, AUR 2008, nr 6, s. 193-199.

W artykule opisano problem niekontrolowanego rozprzestrzeniania się materiału genetycznego roślin powstałych w ramach wykorzystania inżynierii genetycznej i cywilnoprawne skutki tego zjawiska. Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem, produkty zanieczyszczone w co najmniej 0,9% zmodyfikowanym materiałem genetycznym muszą zostać oznaczone jako genetycznie zmodyfikowane, a tym samym nie mogą już być deklarowane jako produkty rolnictwa ekologicznego. Sama kwestia odpowiedzialności za takie zanieczyszczenia nie została jednak dotychczas uregulowana w ustawodawstwie europejskim, pomimo że stosowanie GMO w rolnictwie jest przedmiotem licznych regulacji w prawie Unii Europejskiej. Przepis § 36a nie stanowi samodzielnej podstawy ochrony własności (w tym przypadku – upraw konwencjonalnych), lecz należy go stosować jako przepis konkretyzujący § 906 (unormowanie kwestii dopuszczalności emisji w prawie sąsiedzkiem) i § 1004 (ochrona negatoryjna własności) BGB. Konkretnym problemem pojawiającym się w tym kontekście jest zagadnienie rozgraniczenia roszczenia negatoryjnego od roszczenia o naprawienie szkody. Jeżeli nie ma podstaw prawnych lub faktycznych do wysunięcia roszczenia negatoryjnego, właściciel upraw konwencjonalnych lub ekologicznych może zastosować roszczenie o wyrównanie skutków emisji na podstawie § 906 BGB. Jeżeli nie można ustalić osoby sprawcy zanieczyszczenia materiałem z GMO, wówczas – zgodnie z § 36a ust. 4 GenTG – odpowiedzialność z § 906 BGB ponoszą solidarnie wszyscy uprawiający rośliny genetycznie zmodyfikowane, z których nieruchomości zanieczyszczenie mogło nastąpić. Dalszą konsekwencją zanieczyszczenia cudzych upraw GMO jest możliwość wystąpienia przez poszkodowanego z roszczeniem o naprawienie szkody na podstawie § 823 ust. 1 i 2 BGB. W takim wypadku odpowiedzialności sprawcy opiera się na zasadzie winy.

Jens Robbert, *Zum Rechtsanspruch des Pächters auf verbilligten Flächenerwerb gemäß § 3 IX Ausgleichsleistungsgesetz (O roszczeniu dzierżawcy do nabywania gruntów po cenach preferencyjnych zgodnie z § 3 IX Ausgleichsleistungsgesetz)*, AUR 2008, nr 6, 199-203.

Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. wszystkie grunty rolne wyłączone po 1945 r. w byłej NRD zostały oddane pod zarządek „Treuhandaanstalt”, publicznej instytucji mającej przeprowadzić prywatyzację majątku państwowego NRD. W związku z procesem prywatyzacji została uchwalona ustawa o świadczeniach wyrównawczych (*Ausgleichsleistungsgesetz*, skrót: AusglLeistG). Autor niniejszego artykułu opisał problematykę związaną z nabywaniem gruntów rolnych na podstawie AusglLeistG. Zgodnie z § 3 tej ustawy, każdy długotrwale korzystający z gruntu rolnego w dniu 1 grudnia 1994 r. mógł go nabyć, jeżeli w chwili wysunięcia roszczenia jeszcze z niego

korzystał. Nabywanie ziemi mogło nastąpić na warunkach preferencyjnych, aczkolwiek ustawa określała górną granicę powierzchni nieruchomości, którą można by na takich warunkach kupić. Na tych samych warunkach cenowych nieruchomości rolne mogły nabyć także osoby, które zostały w 1945 r. wyłączone, przy czym przyznano im możliwość odliczenia od kosztów kupna wartości rekompensaty i tym samym uzyskać dodatkowy upust ceny. Przy kupnie, przed byłym właścicielem, pierwszeństwo miał jednak korzystający aktualnie z tego gruntu. Regulacja zawarta w § 3 IX AusglLeistG przewiduje ponadto, że grunty rolne, nienabyte do 31 grudnia 2003 r. przez długotrwale z nich korzystających lub byłych właścicieli, mogą zostać przez nich nabyte niezależnie od ograniczeń powierzchni określonych w przepisach o kupnie gruntów rolnych. Ustawa określa jednak inną granicę powierzchni nieruchomości rolnych nabywanych w tym trybie. Ponieważ unormowanie nie jest jednoznaczne, doszło do sporu, czy nabywane po 31 grudnia 2003 r. grunty rolne mogą stanowić więcej niż połowę dotychczasowej powierzchni gospodarstwa rolnego. „Treuhandaanstalt” stoi na stanowisku, że nie mogą, przy czym w doktrynie pogląd ten jest po części przedmiotem krytyki.

Ludwik Gekle, *Besteuerung der Landwirtschaft – wohin? (Opodatkowanie rolnictwa – w jakim kierunku?)*, AUR 2008, nr 7, s. 225-229.

Autor próbuje znaleźć odpowiedź na pytanie, czy szczególne unormowania kwestii opodatkowania rolnictwa są już reliktem. W jego ocenie, opodatkowanie działalności rolniczej będzie musiało ulegać zmianie odpowiednio do zmian samego rolnictwa spowodowanych rozwojem techniczno-ekonomicznym. Im bardziej rolnictwo będzie dochodowe, tym bardziej rozwiązania podatkowe będą się upodabniać do ogólnie przyjętych rozwiązań w tym zakresie. Kolejnym czynnikiem, który będzie w ocenie Autora wpływać na likwidację szczególnych rozwiązań podatkowych dla rolnictwa, jest proces integracji europejskiej. W innych krajach nie obowiązują takie szczególne rozwiązania podatkowe dla rolnictwa, jak w Niemczech, w związku z czym wydaje się, że model niemiecki również musi ulec zmianie w tym zakresie. Konsekwencją tego procesu będzie to, że zbyt liczne okazały się dotychczas oferowane usługi w zakresie szczególnego doradztwa podatkowego w rolnictwie.

Christian Grimm, *Die Europäische Umwelthaftungsrichtlinie (1) (UHRL) und ihre Umsetzung in Deutschland und Frankreich – Auswirkungen auf die Landwirtschaft (Europejska dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko (1) (URHL) i jej implementacja w prawie niemieckim i francuskim – wpływ na rolnictwo)*, AUR 2008, nr 10, s. 336-341.

Celem przedmiotowej dyrektywy jest ustanowienie jednolitego rozwiązania w sprawie odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku. W analizowanym wypadku pojęcie szkody wyrządzonej środowisku jest bardzo szerokie, obejmuje nie tylko

uszkodzenia lub zniszczenia biotopu, ale także wód i ziemi. Szkoda wyrządzona musi jednak być znaczna, żeby sprawca mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności. W ocenie Autora, należy skrytykować unormowanie w tym zakresie, że nie zawiera jednoznacznej definicji znacznej szkody. Opisywana dyrektywa została implementowana do prawa niemieckiego poprzez Umweltschadengesetz (UrschadG). Zgodnie z niemieckimi unormowaniami, sprawcy zanieczyszczeń nie muszą ponosić kosztów naprawienia szkody w określonych wypadkach, jeżeli wykażą, że nie ponoszą ani winy umyślnej, ani nieumyślnej za wyrządzoną szkodę. Zakres zwolnienia z obowiązku naprawienia szkody w wypadku implementacji francuskiej jest nawet szerszy. Implementacja ta jest jednak krytykowana, ponieważ przyznaje właściwym organom duży zakres uznaniowości przy ocenie każdego konkretnego przypadku.

opracowanie: MICHAŁ MARCINKOWSKI

„Revue de Droit Rural”

Bernard Peignot, *Le débat publique préalable (Wstępna debata publiczna)*, RDR 2008, nr 359, s. 13-18;

Jean Brouin, *Expropriation et changement total d'affectation des espaces agricoles (Wywłaszczenie a całkowita zmiana przeznaczenia gruntu rolnego)*, RDR 2008, nr 359, s. 19-21;

Emmanuel Dorison, *Les droits de préemption des collectivités publiques et des SAFER (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) face aux changements de destination des sols agricoles (Prawo pierwokupu samorządów lokalnych i Przedsiębiorstw Gospodarki Gruntami i Osadnictwa Wiejskiego „SAFER” w obliczu zmiany przeznaczenia gruntów rolnych)*, RDR 2008, nr 359, s. 22-28;

Jean Debeaurain, *Le changement de destination dans le cadre du bail rural (Zmiana przeznaczenia w ramach dzierżawy rolnej)*, RDR 2008, nr 359, s. 29-33;

Arnaud Izembard, Xavier Larrouy-Castéra, *Un changement limité de l'usage agricole: les contraintes à la production résultant des servitudes environnementales et d'urbanisme (Częściowa zmiana użytkowania rolnego: ograniczenia w produkcji wynikające z pełnienia funkcji środowiskowych i urbanistycznych)*, RDR 2008, nr 359, s. 34-45;

Jacques Druais, *Le contrôle du juge sur les actes permettant le changement d'affectation – contrôle du juge administratif (Kontrola sprawowana przez sędziego nad aktami pozwalającymi na zmianę przeznaczenia – kontrola sędziego administracyjnego)*, RDR 2008, nr 359, s. 46-49;

Éric Lemonnier, *Le contrôle du juge sur les actes permettant le changement d'affectation – contrôle du juge judiciaire (Kontrola sprawowana przez sędziego nad aktami pozwalającymi na zmianę przeznaczenia – kontrola sądowa)*, RDR 2008, nr 359, s. 50-55;

Marie-Odile Lux-Ruhard, *Les conséquences des changements d'affectation de l'espace agricole – la réparation par l'indemnisation (Następstwa zmian przeznaczenia obszaru wiejskiego – naprawa w formie odszkodowania)*, RDR 2008, nr 359, s. 55-61;

Jean-Paul Silie, *La réparation par la compensation foncière et „l'aménagement foncier agricole et forestier”, (Odszkodowanie w formie rekompensaty gruntowej w ramach „gospodarki gruntami rolnymi i leśnymi”)*, RDR 2008, nr 359, s. 62-66.

Cykl artykułów poświęconych różnym aspektom ochrony obszarów rolniczych przed postępującą konwersją na cele nierolnicze, będący formą podsumowania dwudziestego czwartego kongresu Francuskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego. Co roku, wskutek ekspansji miast, powierzchnia gruntów rolnych Francji kurczy się o około 120 000 ha. Większość z nich podlega wywłaszczeniu i nieodwracalnej zmianie przeznaczenia w tak zwanym interesie publicznym.

J. Brouin dowodzi, że istniejący mechanizm oceny interesu publicznego nie gwarantuje w odpowiednim stopniu ochrony obszarów rolnych przed zbyt szybką konwersją. Zaleca wzmożenie starań na rzecz uświadomienia społeczeństwu, że w interesie publicznym leży także pozostawienie ziemi w użytkowaniu rolnym. Również prawo zagospodarowania przestrzennego, o czym piszą w swoim artykule A. Izembard i X. Larrouy-Castera, wytworzyło mechanizmy mające w obliczu galopującej urbanizacji zapobiec działaniom wymierzonym w użytkowanie rolne. Podobny konflikt, choć może mniej rzucający się w oczy, istnieje także w stosunkach między działalnością rolniczą a ochroną środowiska. Ponieważ droga do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych biegnie poprzez opracowanie i zmiany planów zagospodarowania przestrzennego, wyegzekwowanie prawa pierwokupu czy też wywłaszczenie, kontrola zgodności procedur z prawem przypada w udziale sądom administracyjnym. W przypadku inicjatywy prywatnej, w systemie francuskim, kontrola sprawowana jest także przez inne sądy. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych połączona z wywłaszczeniem każe przyjrzeć się także sprawie wypłaty producentom rolnym godziwego odszkodowania.

M. O. Lux-Ruhard zwraca w artykule uwagę na anachroniczność przepisów wywłaszczeniowych, które nie regulują w wystarczający sposób kwestii szkody wyrządzonej producentowi rolnemu i pomijają całkowicie ewentualne straty wynikłe dla funkcjonowania przedsiębiorstwa rolnego. Także rekompensata w naturze, przewidziana przepisami odnoszącymi się do gospodarki gruntami rolnymi – według ana-

lizy J.-P. Silie – nie jest dla rolnika niczym innym, jak pewnego rodzaju „nagrodą pocieszenia”.

Dziewięć obszernych artykułów, których tematyka została tu zasygnalizowana, dowodzi aktualności i złożoności problemu zmiany przeznaczenia gruntów rolnych.

Michaël Rivier, *Contentieux du remembrement (Spory w zakresie scalania gruntów)*, RDR 2008, nr 360, s. 11-15.

Procedura scalania gruntów, obowiązująca we Francji na podstawie ustawy z marca 1941 r., ma na celu poprawę warunków gospodarowania oraz ułatwienie łączenia działek rolnych. Stanowi ona jedną z podstawowych instytucji gospodarki gruntami przewidzianych w artykule L. 121-1 Kodeksu rolnego. Scalanie gruntów, podejmowane z nakazu prefekta, definiuje się w orzecznictwie Rady Stanu³ jako „przymusowe przeniesienie (w interesie publicznym) praw własności jednej nieruchomości do drugiej nieruchomości”. Nic więc dziwnego, że było ono niejednokrotnie przedmiotem skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stanął jednak na stanowisku, że służy ono zarówno dobru właścicieli objętych decyzją scalania, jak i wspólnemu dobru zbiorowości lokalnej. Chociaż skutek zmian z lat 2005 i 2006 scalanie ma wkrótce ustąpić miejsca nowej instytucji Gospodarki Gruntami Rolnymi i Leśnymi, w dalszym ciągu nie przestaje być ono źródłem licznych sporów, nieraz bardzo skomplikowanych i mających daleko idące konsekwencje prawne.

Zdaniem Autora, doświadczenia minionych lat mogą pomóc zapobiec pojawieniu się podobnych problemów w momencie wejścia w życie nowych procedur gospodarowania gruntami. Z tego też powodu M. Rivier podejmuje analizę sporów wynikających z zaskarżenia decyzji Departamentalnych Komisji Zagospodarowania Gruntów. W dalszej kolejności przedstawia także następstwa prawne anulowania decyzji prefekta, nakazujących rozpoczęcie lub zakończenie operacji scalania oraz nowe rozwiązanie wynikające z orzecznictwa Rady Stanu, zmniejszających liczbę sporów poprzez ograniczenie prawa do odwołania się od decyzji prefekturalnych.

Haima Boualili, *Le statut de l'agriculture biologique (Status rolnictwa biologicznego)*, RDR 2008, nr 362, s. 14-20.

Analiza poruszonego przez Autorkę problemu wskazuje na istnienie we Francji polityczno-prawnej sytuacji niekorzystnej dla rozwoju produkcji biologicznej. Rolnictwo biologiczne, które miało pełnić rolę alternatywy dla dominującej dotychczas produkcji intensywnej i przejścia do tzw. produkcji zrównoważonej, boryka się z trudnościami wynikającymi m.in. z braku trwałych i wystarczająco ambitnych programów wsparcia, a także ze zbyt dużej ilości systemów znakowania.

³ W systemie francuskim – sąd najwyższej instancji w sprawach administracyjnych.

H. Boualili upatruje przyczyny tych problemów w braku politycznej woli uznania szczególnego charakteru i znaczenia rolnictwa biologicznego. Mimo że historia regulacji prawnych dotyczących rolnictwa biologicznego sięga we Francji lat osiemdziesiątych, dopiero wspólnotowe rozporządzenie z 1991 r. nadaje produkcji biologicznej rangę samoistnego, prawnie uznanego systemu produkcji. Wspólnota w swojej późniejszej polityce nie opowiedziała się jednoznacznie za rolnictwem biologicznym, w dalszym ciągu kierując przeważającą część pomocy finansowej do producentów stosujących techniki intensywne oraz podporządkowując produkcję biologiczną, mimo jej specyfiki, ogólnym zasadom w zakresie wymogów rolno-środowiskowych. Zdaniem Autorki, krokiem wstecz w polityce europejskiej jest także najnowsze rozporządzenie w sprawie produkcji biologicznej, mające wejść w życie z początkiem 2009 r. Podobnie szczególnego statusu rolnictwu biologicznemu odmawia orzecznictwo, i to zarówno na szczeblu francuskiej Rady Stanu, jak i Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Z drugiej strony istnieje jednak szereg środków instytucjonalnych i prawnych, takich jak Agencja Bio, uprzywilejowanie w dostępie do zamówień publicznych, czy zabezpieczenia prawne przeciw zanieczyszczeniu upraw biologicznych organizmami genetycznie modyfikowanymi, które – mimo swojej niedoskonałości – stanowią potencjalną dźwignię rozwoju rolnictwa biologicznego.

Philippe Billet, *L'encouragement à la souscription d'assurance contre certains risques agricoles (Zachęta do zawarcia ubezpieczenia od niektórych rodzajów ryzyka rolnego)*, RDR 2008, nr 362, s. 32-34.

Artykuł stanowi komentarz do dekretu nr 2008-270 z marca 2008 r. określającego zasady współfinansowania rolniczych ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych i złych warunków klimatycznych przez francuski Narodowy Fundusz Gwarancyjny Klęsk Rolniczych. Dekret wpisuje się w tendencję obecną zarówno w niedawnym raporcie Rady Stanu, jak i w ustawie o orientacji rolnictwa z 2006 r., według której solidarność społeczna, tradycyjna podstawa gwarancji rolniczych, powinna stopniowo ustępować miejsca systemowi ubezpieczeń w sposób bezpośredni angażującemu producentów rolnych.

Autor koncentruje się zwłaszcza na określonych w dekrete warunkach otrzymania dopłaty do składki ubezpieczenia, omawiając kolejno kwestie przedmiotu ubezpieczenia, zapisanych w umowie okoliczności ewentualnej wypłaty odszkodowania, wymogów stawianych firmom ubezpieczeniowym w zakresie przekazywania informacji zwrotnej do odpowiednich ministerstw oraz limitów współfinansowania ze środków Funduszu. Następnie przedstawia zależności między pomocą ze środków Funduszu a innego rodzaju pomocą publiczną, np. samorządową lub wspólnotową. W artykule podkreślona została konieczność wzięcia pod uwagę jasno określonych ograniczeń ze strony prawa wspólnotowego oraz Światowej Organizacji Handlu. Mimo że zagadnienie finansowania dopłat z różnych źródeł w obecnej sytuacji prawnej pozostaje nadal niejasne, Autor sugeruje upowszechnienie ubezpieczenia upraw

poprzez zwiększony udział finansowy państwa w opłacaniu składek, jako jedyne wyjście z sytuacji ciągłej potrzeby pomocy ze strony państwa.

Maï Le Prat, Laurent Verdier, *Le Conseil d'Etat justifie l'interdiction de la mise en culture du maïs MON 810 (Rada Stanu usprawiedliwia zakaz wprowadzenia do uprawy kukurydzy MON 810)*, RDR, 2008, nr 363, s. 56-69.

Komentowane przez M. Le Prat orzeczenie z marca 2008 r. dotyczy legalności ministerialnego zakazu uprawy kukurydzy MON 810, do 2007 r. jedynej odmiany genetycznie modyfikowanej dopuszczonej do produkcji we Francji. Spór co do możliwości zawieszenia przez państwo członkowskie UE wydanego przez nie wcześniej – za zgodą Komisji Europejskiej – zezwolenia na wprowadzenie do uprawy odmian genetycznie modyfikowanych, stworzył sposobność podjęcia przez Radę Stanu szczegółowej analizy prawnej podstawy działania państwa w tym zakresie. Klauzula ochronna z art. 23 dyrektywy nr 2001/18 w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie⁴, na którą powoływano się w decyzji francuskiego ministra rolnictwa, uznana została przez Radę Stanu za niewłaściwą podstawę prawną. Na zasadzie *lex specialis derogat lex generalis*, konieczne miałyby być zatem stosowanie art. 34 rozporządzenia nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy⁵, odwołującego się przy tego typu decyzjach do przepisów rozporządzenia w sprawie ogólnych zasad wspólnotowego prawa żywnościowego⁶. Mimo że trudno zgodzić się z poglądem, że wszystkie wymogi formalne wynikające z tych zasad zostały przez Francję zachowane, oddalając się od litery prawa Rada Stanu podjęła decyzję wpisującą się w linię polityczną obraną przez Francję w sprawie OGM i tym samym usprawiedliwiającą zakaz.

Jacques Foyer, *Introduction au droit de sociétés agricoles (Wprowadzenie do prawa spółek rolnych)*, RDR 2008, nr 364, s. 25-27.

Jacques Foyer, *L'adhésion d'un preneur à une société agricole (Przystąpienie dzierżawcy do spółki rolnej)*, RDR 2008, nr 364, s. 28-32;

Franck Roussel, *La mise à disposition de biens par un propriétaire exploitant au profit d'une société (Udostępnienie rzeczy przez właściciela na korzyść spółki rolnej)*, RDR 2008, nr 364, s. 33-37;

Samuel Crevel, *Contrôle des structures et des sociétés (Kontrola struktur i spółek)*, RDR 2008, nr 364, s. 38-40;

⁴ Dz. U. UE L 106, z 17 kwietnia 2001, s. 1.

⁵ Dz. U. UE L 268, z 18 października 2003, s. 1-23.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 178/2002 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. U. UE L 31 z 1 lutego 2002 r., s. 1-24.

Jean-Jacques Barbieri, *Observations sur les restructurations de groupes coopératifs (Spostrzeżenia na temat przekształceń spółdzielni)*, RDR 2008, nr 364, s. 40-42;

Jean-Marc Bahans, Michel Menjucq, *La société coopérative européenne: nouvel outil coopératif pour une économie internationalisée (Spółdzielnia europejska: nowe narzędzie dla gospodarki umiędzynarodowionej)*, RDR 2008, nr 364 s. 43-48;

Jean-Louis Chandellier, *Les GAEC (Groupements agricoles pour l'exploitation en commun) à un tournant ? (Zgrupowania Rolnicze dla Wspólnego Gospodarowania „GAEC” na rozdrożu?)*, RDR 2008, nr 364, s. 49-52;

Thierry Tauran, *Sociétés et cotisations sociales en agriculture: la nécessité de prendre quelques repères (Spółki a składki na ubezpieczenia społeczne w rolnictwie: konieczność wzięcia pod uwagę kilku punktów odniesienia)*, RDR 2008, nr 364, s. 55-58;

Jean-Pierre Gilles, *Aspects fiscaux de la mise en société d'une entreprise agricole (Aspekty podatkowe przekształcenia gospodarstwa rolnego w spółkę)*, RDR 2008, nr 364, s. 59-64.

Cykl artykułów prezentujący szeroki zakres zagadnień dotyczących spółek rolnych. Ogólne pojęcie o sześciu podstawowych formach prawnych występujących w tym zakresie w prawie francuskim zapewnia czytelnikowi artykuł wprowadzający autorstwa J. Foyer. Około jednej trzeciej gospodarstw francuskich działa obecnie, wykorzystując możliwości prawne współgospodarowania. Jedną z najstarszych form, wprowadzoną w początku lat sześćdziesiątych, jest Zgrupowanie Rolnicze dla Wspólnego Gospodarowania (GAEC). Według J.-L. Chandellier, mimo upływu lat, jest ona dobrze dostosowana do potrzeb producentów rolnych i szczególnie często sprawdza się w warunkach współgospodarowania opartego na więzach rodzinnych. Jej szerokie zastosowanie potwierdzają dane statystyczne. Dziś jednak dysponujemy także instrumentami prawnymi na poziomie europejskim. Podstawą tworzenia spółdzielni europejskich, bezpośrednio wzorowanych na mającej ogólne („nierolne”) zastosowanie tzw. spółce europejskiej, jest rozporządzenie Rady UE nr 1435 z 2003 r.⁷ Zasady tworzenia i funkcjonowania spółdzielni europejskich omawiają szczegółowo J.-M.

Bahans i M. Menjucq. Badania nie pomijają też kwestii bardziej szczegółowych w kontekście przystąpienia do spółki rolnej, takich jak dzierżawa gruntów czy wniesienie przez wspólnika wkładu rzeczowego. Prawodawca francuski reguluje to ostatnie zagadnienie jedynie w niewielkim stopniu, co stwarza konieczność bardzo precyzyjnego uregulo-

⁷ Dz. U. UE L 207 z 18 sierpnia 2003 r.

wania umownego. Oddzielne artykuły poświęcone zostały również ubezpieczeniom społecznym w warunkach współgospodarowania oraz fuzjom i podziałom spółdzielni rolniczych regulowanym Kodeksem rolnym zaledwie od 2006 r. Zakończenie cyklu stanowi syntetyczna, tabelowa prezentacja zagadnień podatkowych.

Luc Bodiguel, *La multifonctionnalité de l'agriculture: un concept d'avenir? (Wielofunkcyjność rolnictwa: koncepcja przyszłości?)*, RDR 2008, nr 365, s. 35-40.

Autor zastanawia się nad naturą prawną „wielofunkcyjności rolnictwa”: w jaki sposób rzeczywiste znaczenie rolnictwa w sferze społecznej, terytorialnej i środowiskowej znajduje swoje odzwierciedlenie w prawie. Studium ma dostarczyć odpowiedzi na pytanie, czy reformy prawa wspólnotowego i francuskiego nadały już charakter prawny koncepcji „wielofunkcyjności”, czy też wciąż jeszcze pozostaje ona zagadnieniem o charakterze teoretycznym. Analiza wspólnotowych aktów prawnych, w tym rozporządzenia nr 1257/99⁸ będącego podstawą drugiego filaru WPR, wykazuje, że podstawy prawne koncepcji na poziomie europejskim są nieporównywalnie słabsze od ambicji instytucji europejskich w kwestii jej promowania. W prawie francuskim prawodawca uznał tę koncepcję w art. 1 ustawy o orientacji rolnictwa z 1999 r. oraz w Kodeksie rolnym w rozdziale poświęconym zagospodarowaniu i zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich. Zdaniem Autora, trudno jednak dopatrzeć się istnienia zasady prawnej, która przekładałaby się na konkretne mechanizmy nadające rolnictwu kierunek wielofunkcyjny. Na przykładzie aktów prawnych odnoszących się do funkcji środowiskowej rolnictwa Autor wskazuje, że horyzontalna koncepcja wielofunkcyjności nadal przegrywa z tradycyjnymi podziałami na prawo ochrony środowiska i prawo rolne. Przyszłość koncepcji w systemie prawnym jest więc niepewna. Być może przetrwa ona przynajmniej jako część koncepcji „zrównoważonego rozwoju”. Same dyskusje na temat wielofunkcyjności odniosły już jednak pewien skutek w postaci podniesienia ogólnej świadomości co do pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa.

opracowanie: KINGA MALINOWSKA

„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente”

Eva Rook Basile e Alberto Germanò, *Note sull'accastamento dei fabbricati rurali* (Informacje na temat katastru zabudowań gospodarskich), DGAAA 2008, nr 1, s. 5-8.

Autorzy podkreślają, że instytucję katastru można ująć z punktu widzenia publicznoprawnego i prywatnoprawnego. To pierwsze ujęcie jest źródłem informacji o podat-

⁸ Dz. U. UE L 160 z 26 czerwca 1999 r., s. 80.

kach od nieruchomości, a drugie stanowi bazę do dokonania oceny gospodarczej nieruchomości i bez wątpienia jest punktem wyjścia w negocjacjach na rynku pośrednictwa nieruchomości. Do 1993 r. w katastrze były zamieszczane informacje na temat nieruchomości gruntowych, a dane dotyczące zabudowań gospodarskich, stanowiących element dodatkowy gruntu, były wycinkiem informacji o gruncie. W dniu 26 lutego 1994 r. weszła w życie ustawa nr 133, która zmieniła zasady umieszczania danych w katastrze. Od tego momentu istnieje obowiązek wpisu wszystkich nieruchomości istniejących we Włoszech. Ostatnia nowelizacja z 2007 r. wskazuje kryteria wyróżnienia budynków na cele mieszkalne i nieruchomości przeznaczone do prowadzenia działalności rolniczej. Autorzy w konkluzji stwierdzają, że bez trudu można odróżnić nieruchomość rolną od nieruchomości przeznaczonej na cele niezwiązane z działalnością rolniczą.

Giuseppe Caracciolo, *Le nuove disposizioni sul controllo dei vini di qualità prodotti in Regioni determinate (Nowe postanowienia na temat kontroli win „jakościowych” produkowanych w określonych regionach)*, DGAAA 2008, nr 2, s. 91-100.

Autor analizuje najważniejsze regulacje prawne dotyczące problematyki związanej z rynkiem wina. Szczególną uwagę zwraca na kwestię oznakowania produktu oraz kontrolę produkcji. Zaznacza, że na podstawie obowiązującego dekretu ministerialnego z 4 sierpnia 2006 r. jest możliwość zagwarantowania, że wino z każdej butelki opatrzonej taką samą etykietą pochodzi z tej samej partii skontrolowanej przez podmiot, któremu nadany został certyfikat. Można wyróżnić wina sygnowane przez państwo i te, które są pozbawione tej cechy. Te pierwsze opatrzone są banderolą, jeśli posiadają certyfikat jakości. Inne wina oznaczone są w sposób pozwalający zidentyfikować numer partii. Z kolei kontrola produkcji ma charakter bardzo drobiazgowy, wiąże się nawet z analizą składu chemicznego wina. Zabiegi te mają służyć ochronie zdrowia konsumentów. W konkluzji Autor stwierdził, że potrzebne są ciągle udoskonalenia procesu kontroli i systemu etykietowania, aby maksymalnie ograniczyć możliwość negatywnego wpływu produktów na organizm ludzki.

Luigi Russo, *Legami tra terreno, allevamento e pagamento unico: trasferibilità dei diritti (Związki między gruntem, hodowlą i jednolitą płatnością: przeniesienie praw)*, DGAAA 2008, nr 3, s. 155-167.

W artykule szczegółowej analizie poddany został problem przeniesienia uprawnień do płatności. Autor zaznacza, że uprawnienia te mogą być przeniesione wyłącznie na innego rolnika mającego siedzibę na obszarze tego samego państwa członkowskiego, z wyjątkiem przypadku przeniesienia w drodze faktycznego lub przewidywanego dziedziczenia. Jednakże nawet w tej ostatniej sytuacji uprawnienia mogą być wykorzystywane wyłącznie w państwie, w którym zostały ustanowione. Co więcej, może

ono zdecydować, że uprawnienia te mogą być wyłącznie przeniesione lub wykorzystane na obszarze jednego regionu. Możliwe jest przeniesienie uprawnień poprzez sprzedaż wraz z gruntami lub bez nich. Natomiast dzierżawa lub podobne typy transakcji są dozwolone tylko w sytuacji, gdy przenoszone uprawnienia są powiązane z przeniesieniem odpowiadającej liczby hektarów. W przypadkach przewidywanego powołania do dziedziczenia, które może zostać odwołane, prawo dostępu do systemu płatności jednolitych przyznawane jest tylko jeden raz spadkobiercy ustanowionemu z dniem wyznaczonym jako ostateczny termin na złożenie wniosku o płatność w ramach systemu płatności jednolitych.

Amedeo Postiglione, *Demani civici e proprietà collettive: una risorsa per la protezione della biodiversità (Majątki prywatne i własność publiczna: źródło ochrony bioróżnorodności)*, DGAAA 2008, nr 4, s. 231-233.

W artykule poruszono problem związku między własnością prywatną i publiczną a ochroną środowiska, przede wszystkim bioróżnorodności, przy czym nie chodzi tu tylko o więzy natury faktycznej. Podstawowe znaczenie mają niezaprzeczalnie aspekty kulturowe, tj. funkcja konserwatorska obszarów wiejskich i ich zachowanie dla przyszłych pokoleń. Według Autora, ewolucja prawa ochrony środowiska doprowadziła do zwrócenia uwagi na ochronę bioróżnorodności, w szczególności na obszarach, na których nie prowadzi się intensywnej działalności rolniczej. W konkluzji Autor stwierdził, że jeśli gospodarowanie na terenach państwowych i prywatnych będzie prowadzone w interesie ogólnym, może to przyczynić się do ochrony bioróżnorodności, która ma znacznie z punktu widzenia ekologii, gospodarki, genetyki i rekreacji, a także ma walory estetyczne, społeczne i kulturowe.

Antonino Corsaro, *L'uso del territorio nel contesto del rapporto tra urbanistica e rinnovata nozione di attività agricola (Użytkowanie gruntu w kontekście relacji między urbanistyką i nowym pojęciem działalności rolniczej)*, DGAAA 2008, nr 5, s. 317-323.

W artykule szczegółowym rozważaniom poddane zostało zmienione ostatnio pojęcie działalności rolniczej. Zakres definicji został rozszerzony o działalność agroturystyczną, hodowlę koni wyścigowych i produkcję grzybów. Działalność rolnicza cechuje się teraz multifunkcjonalnością. Autor zaznacza, że już w latach sześćdziesiątych zaczęto dostrzegać coraz silniejszy związek między rolnictwem a zagospodarowaniem przestrzennym. Ochrona środowiska i krajobrazu stanowią wystarczające motywy do takich planów urbanistycznych, które nie będą miały negatywnego wpływu na te dobra, a jednocześnie nie będą ingerować w jakość życia człowieka. W podsumowaniu Autor stwierdza, że pojęcie działalności rolniczej jest tak szerokie, iż trudno uwzględnić w procesie planowania przestrzennego wszystkie możliwe aktywności, które będą rozwijane na danym terenie i będą wpływać na środowisko. W związku

z tym działalność planistyczna powinna skupiać się przede wszystkim na stworzeniu możliwości racjonalnego gospodarowania bez zbędnego wprowadzania zakazów i przeszkód. Przy podejmowaniu jakichkolwiek przedsięwzięć trzeba jednak zawsze mieć na uwadze ochronę zasobów naturalnych.

Andrea Fusaro, *La sicurezza alimentare alla luce della riforma della PAC: un processo ambizioso o una nuova frontiera per i consumatori europei? (Bezpieczeństwo żywności w świetle reformy Wspólnej Polityki Rolnej: ambitny proces czy nowe ograniczenia dla konsumentów w Europie?)*, DGAAA 2008, nr 6, s. 388-394.

Autor podkreśla, że ostatnia reforma Wspólnej Polityki Rolnej położyła akcent nie tylko na potencjalny wzrost gospodarczy państw członkowskich, ale również wprowadziła wiele instrumentów sprzyjających ochronie środowiska naturalnego w procesie produkcji rolnej. Stwierdza, że system etykietowania we Włoszech jest nastawiony przede wszystkim na to, aby na produkcie znalazł się znak „Made in Italy”, podczas gdy nie do końca pokrywa się to z oczekiwaniami konsumentów. Takie praktyki nie gwarantują ochrony zdrowia konsumenta i autentyczności produktów. Autor stoi na stanowisku, że zjawisko to wymaga od instytucji wspólnotowych i producentów żywności całościowego podejścia do problemów zwiększenia bezpieczeństwa produktów żywnościowych. Te pierwsze powinny wziąć pod uwagę wprowadzenie rozwiązań dostosowanych do wymagań ochrony zdrowia konsumentów. Z kolei producenci muszą zwrócić uwagę na to, by jakość produktu była kojarzona z miejscem jego pochodzenia, a etykieta powinna dodatkowo stanowić znak rozpoznawczy towaru oraz potwierdzenie jego jakości.

Patrizia Mazza, *La protezione ed il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona (Ochrona i zdrowie zwierząt w Traktacie z Lizbony)*, DGAAA 2008, nr 7-8 s. 464-466.

Celem artykułu jest przegląd europejskich i włoskich aktów prawnych dotyczących ochrony zwierząt. Autorka zaznacza, że Traktat z Lizbony zawiera wiele postanowień z różnych dziedzin, m.in. w zakresie ochrony zwierząt. Wcześniej uregulowania te mieściły się w załączniku do Traktatu z Amsterdamu. Autorka nadmienia, że zasada ochrony zwierząt została już wcześniej zawarta w Światowej Deklaracji Praw Zwierząt z 1978 r. 20 lipca 2004 r. we Włoszech weszła w życie ustawa nr 189, wprowadzając m.in. zakaz złego traktowania zwierząt i wykorzystywania ich do niedozwolonych walk lub nielegalnych zawodów. Ustawa ta jest nowelizacją Kodeksu karnego z 1930 r. W dokumencie z 19 września 2003 r., wydanym przez Komitet Bioetyki, potwierdzone zostało niepodważalne stwierdzenie, że człowiek stoi najwyżej w rozwoju gatunków, co jednak nie oznacza, iż ma prawo do arbitralnego traktowania zwierząt.

opracowanie: KAROLINA RÓSZCZKA

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

– wyrok ETS z 8 maja 2008 r.
w sprawach połączonych C-5/06 oraz C-23/06 do C-36/06,
*Zuckerfabrik Jülich AG przeciwko Hauptzollamt Aachen*¹

Wadliwa metodologia wyliczeń wysokości opłat produkcyjnych w procedurze komitologicznej, a ochrona interesów finansowych podmiotów działających na jednolitym rynku produktów rolnych

1) Nie można przyjąć argumentacji Komisji Europejskiej, zgodnie z którą powielanie wadliwej metody obliczeń wysokości opłat produkcyjnych można uzasadnić zamiarem zniechęcenia producentów do tworzenia nadwyżek, które wywierałyby nacisk na ceny rynkowe, destabilizowałyby wspólną organizację rynków w sektorze cukru i mogłyby powodować koszty, w szczególności zakupu interwencyjnego (pkt 55 i 56).

2) Faktyczna wypłata lub brak wypłaty refundacji wywozowych do produktów objętych reżimem wspólnej organizacji rynku cukru nie są istotne dla celów

¹ Strony postępowania w sprawach połączonych: *Saint Louis Sucre SNC* (C-23/06), *Sucreries du Marquenterre SA* (C-24/06), *SA des Sucreries de Fontaine Le Dun, Bolbec, Auffray (SAFBA)* (C-25/06), *SA Lesaffre Frères* (C-26/06), *Tereos, as successor in title to Sucreries, Distilleries des Hauts de France* (C-27/06), *SA Sucreries & Distilleries de Souppes – Ouvré fils* (C-28/06), *SA Sucreries de Toury et Usines Annexes* (C-29/06), *Tereos* (C-30/06), *Tereos, as successor in title to SAS Sucrerie du Littoral Groupe SDHF* (C-31/06), *Cristal Union* (C-32/06), *Sucrerie Bourdon* (C-33/06), *SA Sucrerie de Bourgogne* (C-34/06), *SAS Vermendoise Industries* (C-35/06), *SA Sucreries et Raffineries d'Erstein* (C-36/06) przeciwko *Directeur général des douanes et droits indirects, Receveur principal des douanes et droits indirects de Gennevilliers*.

obliczania nadwyżki przeznaczonej na wywóz oraz przy ustalaniu przewidywanej średniej straty na tonę produktu stanowiących element kalkulacji opłat produkcyjnych (pkt 45 i 61).

1. Wprowadzenie

Naturalną cechą wspólnotowego prawa rolnego i zarazem polityki rolnej Unii Europejskiej jest nieustanna ewolucja instrumentów prawnych stosowanych na jednolitym rynku produktów rolnych. Poza „prostym” dostosowywaniem owych instrumentów do zmiennych warunków rynkowych lub wymagań prawnomiędzynarodowych, nierzadko poszczególne obszary prawa rolnego Wspólnoty poddawane są gruntownej rewizji systemowej. W ramach takich reform katalog mechanizmów stosowanych w okresie poprzedzającym zmiany systemowe różni się często diametralnie od instrumentów dostępnych w kolejnej perspektywie funkcjonowania danego reżimu, choć – co również typowe dla WPR – konstrukcja i cele nowowprowadzonych mechanizmów niejednokrotnie na zasadzie *path dependency* wywodzą się wprost z poprzedniego systemu. Ta cecha wspólnotowego prawa rolnego zestawiona ze specyfiką postępowania przed sądami wspólnotowymi (zwłaszcza w odniesieniu do konieczności wieloletniego oczekiwania na wyrok) sprawiają, iż zakwestionowanie legalności aktu prawnego wydanego przez instytucje Wspólnot może prowadzić do bardzo zawiłych sytuacji prawnych i faktycznych. Modelowym tego przykładem jest prezentowane orzeczenie Trybunału w sprawie *Zuckerfabrik Jülich and others*.

Rynek cukru Unii Europejskiej poddany został gruntownej reformie w 2006 r.² Rezultatem nowelizacji bazowych przepisów regulujących funkcjonowanie tego rynku były istotne modyfikacje, wprowadzone m.in. do systemu kwotowania oraz instytucji opłat produkcyjnych uiszczanych przez producentów. Plantatorzy buraków cukrowych zostali włączeni do systemu płatności jednolitej, a w celu poprawy konkurencyjności wspólnotowego rynku cukru utworzono specjalny fundusz restrukturyzacyjny.

System organizacji rynku w dalszym ciągu oparto na zasadzie solidarności finansowej wszystkich uczestników rynku³, z tą jednak różnicą, że w wyniku reformy głównym źródłem jego „samofinansowania” nie są już wyłącznie tzw. opłaty cukrowe. Instrument ten nie przystawał bowiem do logiki finansowania kopert płatności jednolitej oraz szerokiego zakresu nowych schematów pomocowych ustanowionych na rzecz sektora w trakcie reformy. Istotne zatem jest, że nowa opłata produkcyjna w sektorze cukru obecnie uregulowana w art. 51 rozporządzenia Rady (WE) nr

² Szerzej na temat reformy rynku cukru zob. S. Balcerak, I. Lipińska, *Reforma wspólnej organizacji rynku cukru*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 141 i n.; I. Lipińska, *Przemiany na wspólnotowym rynku cukru w nowych warunkach gospodarczych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 193 i n.

³ Zob. orzeczenie w sprawie 250/84 *Eridania Zuccherifici Nazionali SpA v. Cassa Conguaglio Zucchero* (abv. 'Eridania') [1986], ECR 117.

1234/2007⁴ nie spełnia tych samych funkcji, co opłaty cukrowe obowiązujące w ramach uchylonego rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001⁵ (art. 15 ust. 3) i brak między tymi mechanizmami wzajemnych powiązań konstrukcyjnych.

Tymczasem, po upływie blisko pięciu lat od szczegółowego wyliczenia przez Komisję Europejską wysokości opłat cukrowych za rok kwotowy 2002/03, Trybunał – w prezentowanym orzeczeniu prejudycjalnym – stwierdził nieważność rozporządzeń, które stanowiły wypełnienie delegacji z rozporządzenia bazowego Rady i określały stawki opłat za lata 2002-2004, by następnie w postanowieniu z 6 października 2008 r. w sprawach połączonych C-175/07 do C-184/07 stwierdzić również nieważność rozporządzenia Komisji określającego stawki opłat za rok kwotowy 2004/2005. W ten sposób, po dwóch latach od wejścia w życie zupełnie nowego reżimu organizacji rynku cukru, Trybunał podważył jeden z fundamentów minionego i „rozliczonego” systemu.

Sprawa *Zuckerfabrik Jülich and others* stanowi ciekawy przykład obrazujący dwutorowy i niesynchronizowany bieg ewolucji legislacji prawnorolnej Unii Europejskiej i orzecznictwa sądów wspólnotowych kontrolującego legalność tego prawodawstwa. Innymi słowy – wyrok Trybunału skłania do analizy częstej w ramach WPR sytuacji, w której dochodzi do zmian systemowych w reżimie organizacji rynku przy toczącym się jednocześnie postępowaniu sądowym (zarówno krajowym, jak i wspólnotowym) pozostawiającym otwartymi kwestie prawne bazujące na uchylonym już ustawodawstwie Wspólnoty.

Poza tym na prezentowane orzeczenie należałoby również spojrzeć pod kątem problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego, a w szczególności tendencji pogłębiającego się transferu kompetencji ustawodawczych w obszarze WPR na tzw. szczebel komitologiczny (a więc na pole uprawnień wykonawczych Komisji Europejskiej realizowanych na gruncie decyzji Rady nr 1999/468/WE⁶) i wynikających z tego konsekwencji w sferze pośredniej i bezpośredniej ochrony interesów prawnych operatorów i producentów wspólnotowych.

Uwzględniając toczącą się na arenie Unii Europejskiej dyskusję na temat przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej, warto ze szczególną uwagą podejść do niektórych tez omawianego orzeczenia, dotyczących problematyki finansowania kosztów wspólnej organizacji rynku. Sektor ten – z racji swej wieloletniej praktyki solidarnego samofinansowania wydatków związanych z zagospodarowaniem nadwyżek produkcyjnych – stanowi pewnego rodzaju odzwierciedlenie debaty o wymiarze horyzontalnym poświęconej przyszłej wizji i realizacji podstaw traktatowych WPR.

2. Ramy prawne i pytania skierowane do Trybunału

Jak zauważono na wstępie, przedmiotem wykładni Trybunału są przepisy uchylonego już rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001 w sprawie wspólnej organizacji

⁴ Dz. Urz. UE L 299, z 16 listopada 2007 r., s. 1-149.

⁵ Dz. Urz. WE L 178, z 30 czerwca 2001 r., s. 1-45.

⁶ Dz. Urz. WE L 184, z 17 lipca 1999 r., s. 23-26.

rynków w sektorze cukru. Ustawodawca wspólnotowy, opierając się na zasadzie pełnej odpowiedzialności producentów za finansowanie strat poniesionych w każdym roku gospodarczym, wynikających ze zbytu tej części produkcji wspólnotowej w ramach kwoty, która stanowi nadwyżkę ponad wewnętrzne spożycie Wspólnoty, wprowadził w ramach przedmiotowego rozporządzenia stosowny reżim opłat. Do ustalenia ich odpowiednich wysokości w każdym kolejnym roku gospodarczym upoważnił Komisję Europejską, która w tym celu zobowiązana została do oszacowania: produkcji cukru A i B (w tym również w odniesieniu do izoglukozy i syropu inulinowego A i B)⁷; prognozy ilości cukru, zbywanego w celu spożycia we Wspólnocie; nadwyżki przeznaczonej na wywóz; średniej straty lub dochodu na tonę cukru wynikającego z wywiązania się ze „zobowiązań dotyczących wywozu”; całkowitej straty uzyskanej przez pomnożenie nadwyżki przez średnią stratę. W oparciu o zebrane dane Komisja ustaliła opłaty produkcyjne dla lat gospodarczych 2002/03 i 2003/04 w rozporządzeniach (WE) nr 1762/2003⁸ i 1775/2004⁹.

Kierując się kwotą za tonę wyliczoną w rozporządzeniu Komisji Europejskiej, Hauptzollamt Aachen ustalił¹⁰ opłaty produkcyjne dla producenta Jülich, który odwołał się od tej decyzji twierdząc, iż opiera się ona na nieważnym rozporządzeniu Komisji zawierającym błędy w obliczeniu opłat produkcyjnych. Zdaniem strony, obliczając nadwyżkę przeznaczoną na wywóz, Komisja błędnie podała ilość 504 205 ton cukru, który został wywieziony ze Wspólnoty w formie produktów przetworzonych i dla którego nie przyznano refundacji, w tym bowiem zakresie budżet Wspólnoty nie poniósł straty, a Komisja przy obliczaniu średniej straty nie uwzględniła tej ilości. W przekonaniu producenta, przyjęcie różnych ilości przy obliczaniu nadwyżki przeznaczonej na wywóz i średniej straty na tonę cukru nie miało żadnego obiektywnego uzasadnienia.

Sąd krajowy nie miał pewności co do tego, czy skoro cel pobierania opłat produkcyjnych ogranicza się do wymagania od producentów finansowania kosztów zbytu nadwyżki produkcji Wspólnoty, to ustalenie wysokości opłat bez uwzględnienia okoliczności, że jedynie dla części wywiezionego cukru przyznane zostały refundacje wywozowe, nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu, a więc czy nie narusza zasady proporcjonalności. W konsekwencji Finanzgericht Düsseldorf skierował do ETS w trybie art. 234 TWE pytanie, czy przy obliczaniu nadwyżki i średniej straty na tonę cukru wyżej wymienione okoliczności powinny zostać uwzględnione.

Jeśli chodzi o postępowania krajowe w sprawach przyłączonych do sprawy głównej, warto zwrócić jedynie uwagę na fakt, że poza rozporządzeniami ustalającymi wysokość opłat, skarżący zakwestionowali również ważność art. 6 ust. 4 rozporzą-

⁷ Z uwagi na ograniczone ramy tekstu w prezentacji pominięto każdorazowe dalsze odwołania do izoglukozy i syropu inulinowego.

⁸ Dz. Urz. UE L 254, z 8 października 2003 r., s. 4.

⁹ Dz. Urz. UE L 316, z 15 października 2004 r., s. 64.

¹⁰ Decyzją z 22 października 2004 r.

dzenia Komisji (WE) nr 314/2002¹¹, który – ich zdaniem – przedstawia zbyt szeroką definicję nadwyżki przeznaczonej na wywóz, niezgodnie z zasadami proporcjonalności, hierarchii norm i ograniczeniem kompetencji wykonawczych Komisji.

3. Opinia Rzecznika Generalnego

Punktem wyjścia do wypracowania opinii przez Rzecznika Generalnego (E. Sharpston) było przyjęcie założenia i zarazem zaakceptowanie wątpliwej interpretacji, zgodnie z którą cukier wywożony w produktach przetworzonych bez refundacji wywozowych należy potraktować jako cukier „zbywany w celu spożycia we Wspólnocie” w rozumieniu art. 15 ust. 1 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001. Zdaniem Rzecznika Generalnego, pojęcie to nie posiada autonomicznego znaczenia w prawie wspólnotowym i zostało wprowadzone do porządku prawnego wspólnej organizacji rynku jedynie w celu „oznaczenia pośredniego etapu w obliczaniu nadwyżki przeznaczonej na wywóz”. Poruszając ów problem z nieco odmiennego punktu widzenia, Rzecznik Generalny doszedł do podobnych wniosków, a mianowicie, że cukier nie generujący kosztów dla budżetu UE i wywożony poza wspólnotowy obszar celny bez refundacji jest „równoważny” cukrowi zbywanemu w celu spożycia we Wspólnocie. Na tej podstawie Rzecznik stwierdził, że przy obliczaniu nadwyżki przeznaczonej do wywozu należy uwzględniać jedynie te ilości wywiezionego cukru, za które faktycznie wypłacono refundacje wywozowe. Analogicznie, również przy ustalaniu drugiego elementu szacunkowej wysokości straty całkowitej, to jest średniej straty, cukier wywożony w produktach przetworzonych powinno się brać pod uwagę tylko wówczas, gdy korzystał on z refundacji wywozowych.

Tej treści konkluzje Rzecznik zaproponował jako odpowiedź Trybunału na skierowane pytania prejudycjalne, sugerując jednocześnie zasadność unieważnienia nie tylko art. 6 ust. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 314/2002 w zakresie, w jakim nie uwzględnia opisanej wykładni art. 15 rozporządzenia nr 1260/2001, ale również całości rozporządzenia Komisji (WE) nr 1775/2004.

4. Rozstrzygnięcie Trybunału. Komentarz

Trybunał podążył odmiennym tokiem rozumowania. W pierwszej kolejności przywołał motyw jedenasty rozporządzenia Rady (EWG) nr 1785/81¹² w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru, zgodnie z którym producenci w sprawiedliwy, a zarazem skuteczny sposób sami pokrywają pełne koszty zbytu nadwyżek produkcji wspólnotowej wykraczającej ponad spożycie. Tym samym, w przeciwieństwie do stanowiska Rzecznika Generalnego, w ocenie Trybunału pojęcie konsumpcji wspólnotowej nie obejmuje żadnej ilości produktów wywiezionych, niezależnie od tego,

¹¹ Dz. Urz. WE L 50, z 21 lutego 2002 r., s. 40-46.

¹² Dz. Urz. WE L 177, z 1 lipca 1981 r., s. 4-31.

czy przyznano dla nich refundacje wywozowe. Co więcej, nadwyżka przeznaczona na wywóz powinna – zdaniem sędziów – obejmować ilości produktów, dla których zbycia przewidziane są wspólnotowe instrumenty wsparcia (niekoniecznie refundacje). Trybunał posłużył się tutaj przykładem ilości produktów, które mogą być składowane na koniec roku gospodarczego i które należy uwzględnić przy ustalaniu nadwyżki przeznaczonej na wywóz jako ilości nie objęte konsumpcją, podczas gdy z definicji na tym etapie nie korzystają one z instrumentów wspierania zbytu.

Trybunał dostrzegł pewne niebezpieczeństwo, które pojawiłoby się, gdyby ilości wywiezione bez refundacji zostały uwzględnione w pojęciu spożycia wewnątrz Wspólnoty. To doprowadziłoby bowiem do przeszacowania konsumpcji i niedoszacowania nadwyżki przeznaczonej na wywóz. W ten sposób, w ocenie ETS, istniałoby ryzyko nieosiągnięcia celu systemu samofinansowania opłat za zbyt nadwyżek.

W przedmiocie „średniej straty” Trybunał, posługując się wykładnią systemową, zinterpretował pojęcie „zobowiązań dotyczących wywozu” w sposób spójny z przepisami rozporządzenia regulującymi kwestie wymiany towarowej z państwami trzecimi, co pozwoliło przyjąć założenie, że pojęcie to obejmuje każdą ilość produktów przeznaczonych do wywozu poza Wspólnotę – z refundacją czy bez refundacji. Trybunał zaprzeczył tym samym wnioskowi nie tylko Rzecznika Generalnego, ale również argumentacji stron postępowania. Niemniej jednak takie podejście zachowuje zgodność z pojęciem „nadwyżki przeznaczonej na wywóz” i pozwala bez zbędnych komplikacji wyciszyć prognozowaną całkowitą stratę, a więc podstawowe pojęcie do celów kalkulacji wysokości opłat.

Bez wątpienia do najciekawszych sentencji wyroku należy stwierdzenie Trybunału, zgodnie z którym nie można przyjąć metodologii Komisji Europejskiej prowadzącej *de facto* do ustalenia *a priori* całkowitej straty na kwotę wyższą od wydatków związanych z refundacjami, ponieważ wykracza to poza cel rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001, w szczególności w zakresie sprawiedliwego finansowania kosztów zbytu nadwyżek produkcji wspólnotowej. Komisja wskazała bowiem, że taka metoda obliczania pozwala na zniechęcanie do tworzenia nadwyżek, które wywierałyby nacisk na ceny rynkowe, destabilizowałyby wspólną organizację rynków w sektorze cukru i mogłyby powodować koszty, w szczególności zakupu interwencyjnego. ETS stanowczo odrzucił logikę tego rozumowania, powracając do słynnego orzeczenia w sprawie *Eridania*, w którym stwierdził, że skutek zniechęcający, jaki może wywierać na producentów system finansowania kosztów zbytu, wynika z samego faktu, że opłaty produkcyjne obciążają producentów finansowaniem kosztów zbytu nadwyżek produkcji wspólnotowej. Można powiedzieć, że Trybunał nie wyraził zgody na zbyt prewencyjną i restrykcyjną metodologię poboru opłat produkcyjnych forsowaną przez Komisję Europejską.

Konkretyzując odpowiedzi na zadane pytania prejudycjalne Trybunał orzekł, że przy obliczaniu nadwyżki przeznaczonej na wywóz należy odliczyć od spożycia wszystkie ilości wywiezionych produktów, niezależnie od tego, czy refundacje zostały faktycznie wypłacone. Analogicznie, przy ustalaniu średniej straty na tonę produktu

należało uwzględnić wszystkie ilości wywiezionego cukru. W rezultacie Trybunał nie miał innego wyboru, jak unieważnić rozporządzenia Komisji (WE) nr 1762/2003 i 1775/2004.

5. Uwagi końcowe

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego w procedurze prejudycjalnej rodzi takie same skutki, jak w przypadku zakończonych powodzeniem skarg bezpośrednich na podstawie art. 230 TWE¹³. Tym samym należy oczekiwać, że zgodnie z art. 233 TWE Komisja Europejska podejmie odpowiednie środki mające na celu realizację wyroku Trybunału, skoro to właśnie rozporządzenia tej instytucji Wspólnoty zostały unieważnione¹⁴. Przywołując jednakże uwagi i zastrzeżenia zasygnalizowane we wprowadzeniu, trudno sobie wyobrazić, w jaki sposób Komisja byłaby w stanie doprowadzić rozliczenia z zamkniętych kampanii 2002-2004 do stanu zgodnego z prawem. Przy czym Trybunał nie podjął jakichkolwiek środków na rzecz ograniczenia skutków orzeczonej nieważności (w oparciu o art. 231(2) TWE)¹⁵.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w dalszym ciągu przed sądem I instancji toczy się postępowanie z tytułu skargi bezpośredniej Rzeczypospolitej Polskiej przeciwko Komisji Europejskiej o stwierdzenie nieważności art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1686/2005¹⁶ ustalającego kwoty opłat produkcyjnych oraz współczynnik dodatkowej opłaty w sektorze cukru na rok gospodarczy 2004/2005¹⁷. Nieważność całości wspomnianego rozporządzenia Trybunał orzekł mocą postanowienia z 6 października 2008 r., ale uczynił to na podstawie przesłanek i rozważań powstałych na kanwie postępowania i wyroku w sprawie C-5/06. Zarzuty wystosowane przez stronę polską dotyczą tymczasem zupełnie innego i specyficznego wątku ustanowienia przez Komisję Europejską dwóch odmiennych współczynników dodatkowej opłaty w sektorze cukru w celu uwzględnienia w rozliczeniach nadwyżek finansowych powstałych w ramach wspólnej organizacji rynku przed przystąpieniem nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej, co w opinii Rzeczypospolitej Polskiej stoi w rażącej sprzeczności z obowiązującą uprzednio bazową regulacją Rady, jak i zasadą niedyskryminacji.

¹³ Zob. np. orzeczenie ETS w sprawie 112/83, *Produits de Maïs / Administration des douanes et droits indirects*, [1985], ECR 719 (pkt 16 i n.).

¹⁴ W zbliżonej co do aspektów proceduralnych sprawie C-313/04 *Franz Egenberger*, [2006], ECR 6331. Komisja znówelizowała rozporządzenie (WE) nr 2535/2001, którego nieważność w części orzekł ETS.

¹⁵ Szerzej na ten temat P. Craig, G. Burca, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford 2003, s. 541 i n.

¹⁶ Dz. Urz. UE L 271, z 15 października 2005 r., s. 12-13.

¹⁷ Por. sprawę T-4/06, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej*, Dz. Urz. UE, C 74, z 25 marca 2006 r., s. 27.

Nie ulega wątpliwości, że konieczność przyjęcia przez Komisję Europejską odpowiednich środków czyniących zadość ustaleniom Trybunału w prezentowanym orzeczeniu prejudycjalnym stwarza szansę wyjścia naprzeciw oczekiwaniom strony polskiej. Należy tylko mieć nadzieję, że po upływie trzech lat od wszczęcia postępowania sprawa znajdzie wreszcie swój finał przed SPI¹⁸, ponieważ wyrok w sprawie C-5/06 i postanowienie z 6 października 2008 r. milczą w kwestii zróżnicowanego współczynnika dodatkowej opłaty. Trudno nie pokusić się o przypuszczenie, że być może szanse szybszego wyjaśnienia sprawy pojawiłyby się, gdyby współczynnik dodatkowej opłaty również stał się w odpowiednim czasie przedmiotem postępowania prejudycjalnego, co wymagało wstąpienia na drogę sądową zainteresowanych producentów¹⁹.

Powracając do tez i sentencji prezentowanego orzeczenia, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że tak naprawdę Trybunał stwierdził nieważność rozporządzeń mających wymiar czysto „techniczny”, nie dostrzegając wadliwości rozporządzenia Komisji (WE) nr 314/2002, które potencjalnie stworzyło pole do wadliwej interpretacji i metodologii wyliczeń. Rzecznik Generalny zwracał przeciw na to uwagę w swojej opinii.

Zarówno Trybunał, jak i Rzecznik Generalny, poszukując właściwego znaczenia poszczególnych elementów składowych służących wyliczeniu opłat produkcyjnych, w przeważającej mierze opierali swoją argumentację na interpretacji gramatycznej i systemowej, zwłaszcza w przypadku „zobowiązań dotyczących wywozu” czy też „całkowitej straty”. Dodatkowo Trybunał sięgnął po rys historyczny i pierwotne podstawy reżimu samofinansowania wydatków przez producentów na wspólnotowym rynku cukru, próbując odpowiedzieć na pytanie, czy ilości wyeksportowane bez refundacji stanowią koszt dla Wspólnoty, czy też nie. Wydaje się, że równie pomocne w dojściu do tych samych wniosków byłoby powiązanie i utożsamienie zasady samofinansowania przez producentów wszelkich wydatków na zbycie nadwyżek produkcyjnych z każdego rodzaju czynnościami realizującymi ten cel – nie tylko wynikającymi z uruchomienia instrumentarium WPR. W przeciwnym razie można dojść do oderwanego od rzeczywistości założenia, iż wywóz produktów bez refundacji odbywa się również „bezkosztowo” po stronie samego operatora.

Na koniec warto zwrócić uwagę, że tło omówionego orzeczenia ETS w pewnym sensie dotyka problematyki zmian prawnotraktatowych sygnalizowanych w projekcie Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, przyjętego przez Szefów Rządów i Państw obradujących w ramach Konferencji Międzyrządowej w Lizbonie 18 października 2007 r. (tzw. Traktat Lizboński). Projekt kolejnego traktatu rewizyjnego zakłada głębokie zmiany w proceduralnym trybie stanowienia prawa w obszarze wspólnej polityki rolnej na szczeblu Rady i Parlamentu Europejskiego. Chodzi tutaj zwłaszcza o wzmocnienie roli Parlamentu Euro-

¹⁸ Wg stanu na dzień 5 stycznia 2009 r. w sprawie T-4/06 nie zapadł żaden wyrok i nie wydano również jakiegokolwiek postanowienia.

¹⁹ Warto zauważyć, że w skali europejskiej uczyniło to aż kilkanaście podmiotów.

pejskiego w procesie decyzyjnym poprzez rozciągnięcie zmienionej procedury współdecydowania na całość wspólnotowej legislacji rolnej – z pewnymi wyjątkami.

Wyjątki te dotyczą tych elementów rolnego *acquis*, które określają wysokość pomocy (np. płatności bezpośrednich), poziom cen instytucjonalnych (np. ceny minimalnej na buraki cukrowe), stawki opłat (np. za przekroczenie kwot mlecznych lub opłat na fundusz restrukturyzacyjny w sektorze cukru), instrumentów ograniczania produkcji (np. praw do nasadzeń winorośli, kwot mlecznych, cukrowych, skrobiowych, włókna lnianego i konopnego, czy limitów połowowych w rybołówstwie). W tych przypadkach Rada zachowała swoje wyłączne kompetencje względem Parlamentu. Przykład orzeczenia w sprawie C-5/06 wskazuje jednak, że z punktu widzenia konkretnych interesów producentów wspólnotowych, nawet utrzymanie *status quo* w prawie pierwotnym nie gwarantuje pozostawienia uprawnień w zakresie opłat produkcyjnych w obszarze działalności legislacyjnej Rady, ponieważ brzmienie i charakter bazowej regulacji ma tak naprawdę jedynie wpływ na podstawowe wyznaczniki i kryteria, których doprecyzowanie (tj. ustalenie i ostateczne wyliczenie) i tak spoczywać będzie w rękach Komisji Europejskiej podejmującej decyzje w coraz mniej sprawnej formule komitologii.

SEBASTIAN BALCERAK

Z ORZECZNICTWA SĄDOWEGO

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z 20 czerwca 2008 r., sygn. II FSK 183/07²⁰

1. Ustawa podatkowa normuje obowiązek podatnika w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla realizacji celów opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, w szczególności dla ustalenia dochodu do opodatkowania. Przy tym nie sposób przyjąć, że unormowania prawnopodatkowe mają w tym względzie charakter autonomiczny w stosunku do przepisów ustawy o rachunkowości, skoro wyraźnie do niej odsyłają.

2. Podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzący rolniczą działalność gospodarczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej mają obowiązek prowadzić bądź podatkową księgę przychodów i rozchodów (na zasadach określonych w rozporządzeniu ministra do spraw finansów publicznych na

²⁰ Opublikowany w LEX nr 392625.

podstawie delegacji z art. 24a ust. 7 ustawy z 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, bądź księgi rachunkowe zgodnie z odrębnymi przepisami, jeżeli zgłosiły zamiar prowadzenia tych ksiąg (art. 24a ust. 2 pkt 2 i ust. 5 powołanej ustawy) właściwemu organowi podatkowemu.

1. Wyrok będący przedmiotem niniejszej glosy dotyczy aktualnego i ważnego dla polskiego rolnictwa problemu opodatkowania działów specjalnych produkcji rolnej²¹. Od kilku lat toczy się dyskusja na temat sposobów oraz zasadności szczególnego ustalania dochodu podatnika uzyskanego z działów specjalnych produkcji rolnej. Problem ten był poruszany w interpelacjach poselskich, a także w wyjaśnieniach Urzędów i Izb Skarbowych²². Pojawił się w piśmiennictwie prawniczym, gdy 26 sierpnia 2004 r. Minister Finansów skierował pismo do Izby Skarbowej w Szczecinie, stwierdzając, że: „[...] możliwość wyboru sposobu ustalania dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej jest ograniczona wielkością uzyskanego przychodu z tego źródła. Należy bowiem mieć na uwadze przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości [...]. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 2, przepisy wyżej wymienionej ustawy mają obowiązek stosować osoby fizyczne – w tym prowadzące działalność rolniczą – jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 800 000 euro”²³.

Konsekwencją tak wyrażonego stanowiska jest według Ministra Finansów objęcie rolników podatkiem dochodowym na powszechnie stosowanych zasadach, czyli również skalą progresywną. Skala ta wynosiła w latach 2003-2008 odpowiednio 19, 30 i 40% dochodów w zależności od progów podatkowych²⁴.

Zasady opodatkowania działów specjalnych produkcji rolnej są w swej konstrukcji niezmiennie od wejścia w życie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁵, czyli od 1 stycznia 1992 r. Ustawa ta umożliwia rolnikom rozliczanie podatku dochodowego na dwa sposoby – posługując się księgami rachunkowymi albo poprzez

²¹ Glosowany wyrok był już przedmiotem krytycznej oceny; zob. P. Baraniak, *Zasady opodatkowania dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej (glosa krytyczna do wyroku NSA z dnia 20 czerwca 2008 r. KK FSK 183/07)*, „Przegląd Podatkowy” 2008, nr 10. Argumenty przytoczone w glosie P. Baraniaka uznać należy za całkowicie zasadne.

²² Por. interpelację nr 4235 do Ministra Finansów wraz z odpowiedzią z 13 września 2006 r., interpelację nr 5286 do Ministra Finansów wraz z odpowiedzią z 15 listopada 2006 r., interpelację nr 2799 do Ministra Finansów wraz z odpowiedzią z 6 czerwca 2006 r., zapytanie nr 4386 do Ministra Finansów oraz odpowiedź z 30 września 2005 r.; por. też postanowienie Urzędu Skarbowego w Ostrowie Wielkopolskim z 24 października 2005 r. (nr PD-G/415/19/2005), opublikowane na stronie internetowej: www.pp.infor.pl.

²³ Interpretacja opublikowana w „Biuletynie Skarbowym” 2005, nr 1, poz. 17.

²⁴ W 2005 r. obowiązywała skala 19, 30, 40 i 50%.

²⁵ Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych; Dz. U. 2000, Nr 14, poz. 176 z późn. zm. (dalej: updof).

przyjęcie stawek szacunkowych określanych co roku w rozporządzeniu w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej. Opublikowana interpretacja wywołała zdumienie i przerażenie wśród rolników prowadzących dotychczas działalność rolniczą w ramach działów specjalnych produkcji rolnej. Zgodnie z interpretacją Ministerstwa Finansów, w sytuacji gdy ich roczne przychody przekroczyły równowartość 800 000 euro, powinni oni zacząć rozliczać się wyłącznie na zasadach ogólnych. Pomimo braku nowelizacji ustawy, zmieniła się nagle jej interpretacja, znacznie pogarszając sytuację podatników. Konsekwencją tej zmiany była konieczność obliczania rzeczywistych, a nie szacunkowych przychodów osób prowadzących działy specjalne oraz objęcie ich dochodów progresywną skalą podatkową.

Do wydania głosowanego wyroku doszło na skutek złożenia przez podatnika wniosku o udzielenie pisemnej interpretacji co do sposobu i zakresu zastosowania przepisów updof. Ze stanu faktycznego wskazanego przez podatnika wynika, że w 2005 r. prowadził on działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, skąd uzyskał przychód przekraczający kwotę 800 000 euro. W związku z powyższym zaistniała wątpliwość, czy osiągnięcie powyższego pułapu rodzi po stronie rolnika obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych, a jeśli tak – czy może on nadal korzystać ze szczególnej formy ustalania dochodu przewidzianej w art. 24 ust. 4 updof, tj. za pomocą tzw. norm szacunkowych. Urząd Skarbowy jako organ podatkowy I instancji uznał, że możliwość dokonania wyboru sposobu opodatkowania przez podatnika została ograniczona wielkością uzyskanego przychodu, natomiast w sytuacji, gdy przychody podatnika w ciągu roku poprzedzającego rok podatkowy przekroczyły 800 000 euro, powstaje obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych i – co za tym idzie – rozliczania się na zasadach ogólnych. Podatnik nie zgodził się ze stanowiskiem organu I instancji, zaskarżył sporną decyzję, organ odwoławczy zaś odmówił zmiany decyzji. Następnie decyzja Izby Skarbowej została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który to sąd – dzieląc częściowo stanowisko podatnika – uznał m.in., że osoba prowadząca działy specjalne produkcji rolnej nie jest zobowiązana do prowadzenia ksiąg rachunkowych w sytuacji, gdy nie wynika to z updof, a tylko z ustawy o rachunkowości. Do Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawa trafiła w wyniku skargi kasacyjnej wniesionej przez Dyrektora Izby Skarbowej²⁶.

²⁶ Wyrok wydany przez NSA stanowi teraz podstawę do wydawania nowych interpretacji organów podatkowych zgodnych z tezami wyroku; por. np. wyjaśnienie Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 15 grudnia 2008 r., sygn. IPPB1/415-1131/08-2/ES 2008.12.15, opublikowane na stronie www.mf.gov.pl, w którym organ podatkowy stwierdził, że: „obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych zależy od formy prawnej jednostki, wielkości osiąganych przychodów, nie zaś od przedmiotu działalności i sposobu ustalania podstaw opodatkowania. Jeżeli zatem osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą, tj. działy specjalne produkcji rolnej przekroczą określoną ww. przepisem kwotę, to są zobowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Zgodnie z art. 15 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, przychód z działów specjalnych produkcji rolnej ustala się według zasad określonych w art. 14 (a więc

2. W głosowanym orzeczeniu NSA stwierdził, że osoby prowadzące działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej prowadzą „rolniczą działalność gospodarczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej” (teza II orzeczenia). Należy odpowiedzieć na pytanie, czy twierdzenie to jest słuszne.

Zgodnie z updof (art. 2 ust. 1), przepisów ustawy nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej. Ustawa w ten sposób wyróżnia działalność rolniczą spośród innych rodzajów działalności. W myśl art. 10 ust. 1 pkt 3 cytowanej ustawy, źródłem przychodów jest m.in. pozarolnicza działalność gospodarcza. Na gruncie updof w zakresie działalności gospodarczej rozróżnia się więc działalność pozarolniczą i rolniczą. Zgodnie z art. 5a²⁷, ilekroć w ustawie mowa jest o działalności gospodarczej albo pozarolniczej działalności gospodarczej, oznacza to działalność zarobkową:

- a) wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową,
- b) polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż,
- c) polegającą na wykorzystywaniu rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych – prowadzoną we własnym imieniu, bez względu na jej rezultat, w sposób zorganizowany i ciągły, z której uzyskane przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-9.

W punkcie 3 art. 10 tej ustawy wskazuje się – jako źródło przychodów – pozarolniczą działalność gospodarczą, zaś w punkcie 4 art. 10 wymienione są przychody z działów specjalnych produkcji rolnej. Tak więc przychody z działów specjalnych produkcji rolnej są zaliczane do innych przychodów wymienionych w art. 10 p. 4 updof, nie mogą być zatem przychodami z gospodarczej ani pozarolniczej działalności gospodarczej. Działalność rolnicza nie jest w świetle tej ustawy działalnością gospodarczą, co jednoznacznie wynika z definicji zamieszczonej w art. 5a updof.

Wspomniana ustawa w art. 2 ust. 1 stanowi tylko o tym, że przepisów ustawy nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej. To wyłączenie nie oznacza, że działalność prowadzona w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej powinna być traktowana jako działalność gospodarcza na mocy innych przepisów. Wskazane przepisy oznaczają tylko tyle, że do aktywności rolnika w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej stosuje się przepisy ustawy, co jednak nie zmienia faktu, że na gruncie updof działy specjalne produkcji rolnej nie mieszczą się w zakresie pojęcia działalności gospodarczej. Przyznać należy, że terminologia użyta w updof nie jest precyzyjna, jednak brak precyzji sformułowań ustawowych w żadnym wypadku nie może obciążać podatnika.

Zaprezentowane argumenty prowadzą do wniosku, że stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, według którego osoby prowadzące działy specjalne produkcji rolnej prowadzą rolniczą działalność gospodarczą w zakresie działów specjalnych

zasad właściwych dla pozarolniczej działalności gospodarczej), jeżeli podatnik prowadzi księgi wykazujące te przychody”.

²⁷ W brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r.

produkcji rolnej, jest błędne²⁸. Przyjęcie takiego wniosku w istotnej mierze przesądza o ocenach sformułowanych w dalszej części glosy.

3. W pierwszej tezie glosowanego orzeczenia znajduje się twierdzenie, że ustawa podatkowa normuje obowiązek podatnika w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla realizacji celów opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, w szczególności dla ustalenia dochodu do opodatkowania. Zgodnie ze stanowiskiem NSA, „nie sposób przyjąć, że unormowania prawnopodatkowe mają w tym względzie charakter autonomiczny w stosunku do przepisów ustawy o rachunkowości, skoro wyraźnie do niej odsyłają”. Sąd uzupełnia to zdaniem z uzasadnienia wyroku, następującym zaraz po zdaniu kończącym II tezę, iż „prowadzenie ksiąg uzależnione od zgłoszonej organowi podatkowemu woli podatnika nie obejmuje sytuacji, gdy obowiązek prowadzenia pełnej rachunkowości wynika z ustawy art. 24a ust. 4 u.p.d.o.f. i art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości”.

Powyższe twierdzenia są nie do przyjęcia na gruncie omawianego stanu faktycznego. Zarówno ustawa o rachunkowości²⁹, jak i updof regulują kwestie dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o rachunkowości, przepisy ustawy stosuje się do mających siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osób fizycznych, spółek cywilnych osób fizycznych, spółek jawnych osób fizycznych oraz spółek partnerskich, jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 1 200 000 euro³⁰. Podobną regulację, ale nie identyczną, zawiera updof. Zgodnie z art. 24a ust. 4 tej ustawy, „obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych dotyczy osób fizycznych, spółek cywilnych osób fizycznych, spółek jawnych osób fizycznych oraz spółek partnerskich, jeżeli ich przychody, w rozumieniu art. 14, za poprzedni rok podatkowy wyniosły w walucie polskiej co najmniej równowartość kwoty określonej w EURO w przepisach o rachunkowości”.

Według art. 14 updof, „za przychód z działalności, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3, uważa się kwoty należne [...]”. Art. 14 odnosi się zatem wprost do art. 10 ust. 1 pkt 3, czyli do przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej. Jak wcześniej zostało ustalone, przychód z działów specjalnych produkcji rolnej nie mieści się w kategorii przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej.

²⁸ Podkreślić należy, że na gruncie innych przepisów, np. ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2007, Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.), działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą; por. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, t. II, Piła 2003, s. 171; por. też idem, *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań 2008, s. 212 i n.

²⁹ Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn.: Dz. U. 2002, Nr 76, poz. 694 z późn. zm.

³⁰ Limit 1 200 000 euro obowiązuje od 1 września 2008 r. (przedtem obowiązywał limit 800 000 euro).

Zgodnie z ustawą o rachunkowości, dla obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych bez znaczenia pozostaje źródło przychodów, gdy tymczasem updof stanowi wyraźnie, że chodzi o przychody określone w art. 14 updof, wśród których ustawodawca nie wskazuje działów specjalnych produkcji rolnej. W art. 14 ust. 2 znajduje się wyliczenie, co jeszcze zalicza się do przychodów z działalności gospodarczej. Tam również nie są zamieszczone przychody z działów specjalnych produkcji rolnej. Do przychodów zalicza się tylko przychody z odpłatnego zbycia wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą oraz przy prowadzeniu działów specjalnych produkcji rolnej składników majątku (art. 14 ust. 2 pkt 1 updof)³¹.

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że zgodnie z updof rolnicy uzyskujący dochód z działalności w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej nie mają obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych nawet po przekroczeniu zawartych w ustawie progów³². Gdyby przyjąć wniosek odmienny, nieuzasadnione okazałyby się zawarte w art. 24a ust. 4 odesłanie do art. 14, a tego ostatniego zaś do art. 10 ust. 1 pkt updof. W art. 24a rzeczywiście znajduje się odniesienie do ustawy o rachunkowości, ale wyłącznie w kwestii kwoty, od której prowadzenie ksiąg rachunkowych jest obowiązkowe³³. I tylko w tym zakresie twierdzenie NSA jest słuszne.

Podsumowując, ustawa o rachunkowości i updof zawierają dwie różne podstawy zobowiązujące do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Niezależnie od tego uznać należy, że ustawa o rachunkowości nie może tworzyć samodzielnej podstawy do zmiany systemu opodatkowania rolników. Nie budzi wątpliwości fakt, że wyłącznie ustawy podatkowe winny statuować obowiązki podatkowe, natomiast ustawa o rachunkowości nie jest ustawą podatkową w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁴. Przyjęcie stanowiska NSA byłoby jednocześnie uznaniem, że przepisy ustawy o rachunkowości zmieniają updof w zakresie zasad opodatkowania osób prowadzących działy specjalne produkcji rolnej.

Na marginesie podkreślić należy, że błędem i nieuzasadnionym działaniem ustawodawcy jest uczynienie odstępstwa od dyrektywy tożsamości znaczeniowej terminów użytych w updof i w ustawie o rachunkowości. Nieprecyzyjne rozumienie pojęcia działalności gospodarczej, niewłaściwe określenie sytuacji prawnopodatkowej osób prowadzących działalność z zakresu działów specjalnych produkcji rolnej, jak też żadne inne uchybienia nie mogą powodować powstania dodatkowych obciążeń po

³¹ Poza tym w art. 14 znajduje się wyłączenie 2c. Do przychodów, o których mowa w ust. 2 pkt 1, nie zalicza się przychodów z odpłatnego zbycia wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą oraz przy prowadzeniu działów specjalnych produkcji rolnej: budynku mieszkalnego

³² Por. P. Baraniak, op. cit., s. 47-48.

³³ Uznać jednak należy, że osoby prowadzące działy specjalne produkcji rolnej – po przekroczeniu limitu przychodów – mają obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych, choć podstawą tego obowiązku nie jest u.p.d., lecz ustawa o rachunkowości.

³⁴ Tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 8, poz. 60.

stronie podatnika, jak również nie mogą uzasadniać dokonywania interpretacji przepisów na jego niekorzyść.

4. Podsumowując, stanowisko NSA określone w glosowanym wyroku należy ocenić krytycznie. Sąd błędnie uznał – wbrew updof – że działalność rolnicza, jaką jest prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej, jest działalnością gospodarczą w rozumieniu tej ustawy. Równie krytycznie należy ocenić twierdzenie zawarte w wyroku, że odesłanie do ustawy o rachunkowości dotyczy nie tylko ustalenia wysokości, od jakiej należy księgi rachunkowe prowadzić, ale również samego obowiązku ich prowadzenia, który jest tożsamy z obowiązkiem określonym w art. 24 updof. Na koniec należy zaznaczyć, że niniejsza glosa nie odwołuje się wprawdzie do argumentów wykładni systemowej. Wskazać jednak trzeba, iż w razie wątpliwości co do sposobu interpretacji przepisów prawnych, szczególnie o tak ważnym znaczeniu dla dużej grupy osób, wziąć należy również ten aspekt pod uwagę³⁵.

JERZY BIELUK

³⁵ Por. spojrzenie na regulacje dotyczące rolnictwa z punktu widzenia art. 23 Konstytucji RP, A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria”, t. I, Białystok 2000, s. 44: „utrzymanie roli gospodarstw rodzinnych, jako podstawy ustroju rolnego państwa wiązać się musi z konieczności [...] z preferencyjną wobec nich polityką gospodarczą i finansową, z gwarantowaniem im pomocy ekonomicznej, ulg finansowych, podatkowych, kredytowych etc.[...]”.

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Konferencja naukowa *Współczesne kierunki rozwoju prawa rolnego* Ustroń, 16-17 maja 2008 r.

W dniach 16-17 maja 2008 r. w Ustroniu odbyła się konferencja naukowa przedstawicieli nauki prawa rolnego oraz praktyków. Organizatorami konferencji były: Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz Agencja Nasienna Sp. z o.o. w Lesznie. Celem spotkania było wskazanie kierunków rozwoju współczesnego prawa rolnego, a także wymiana poglądów co do prawnych aspektów gospodarki nasiennej.

Otwarcia Konferencji dokonali Dziekan WPiA UŚ, prof. dr hab. Zygmunt Tobor, oraz Prezes Polskiej Izby Nasiennej w Poznaniu, prof. dr hab. Karol Duczmał, który w swoim wystąpieniu inauguracyjnym wyeksponował szczególną rolę omawianej problematyki w bieżącej działalności Izby i Agencji Nasiennych.

W pierwszym dniu Konferencji skoncentrowano uwagę na współczesnych tendencjach rozwoju prawa rolnego. Referat wprowadzający na ten temat wygłosił prof. Roman Budzinowski. Referent omówił zasadnicze linie rozwojowe prawa rolnego – dynamikę tego prawa, jego ekspansję, publicyzację i instytucjonalizację. O ile dynamika charakteryzuje rozwój tej dziedziny legislacji od strony źródeł, ekspansja wyraża rozbudowę przedmiotu regulacji, o tyle publicyzacja wskazuje na metodę (sposób) oddziaływania, a instytucjonalizacja – na stosowane instrumenty prawne. Kolejny referat, wygłoszony przez prof. Małgorzatę Korzycką-Iwanow, dotyczył problematyki praw na dobrach niematerialnych w rolnictwie jako praw pokrewnych własności przemysłowej. Referentka poruszyła m.in. fundamentalny problem miejsca ochrony rolniczych dóbr intelektualnych w systemie prawa cywilnego. Z wystąpieniem prof. Małgorzaty Korzyckiej-Iwanow korespondował referat dr Pawła Gały, w którym Autor rozważał kwestie „odstępstwa rolnego” jako swoistej licencji ustawowej prawa rolnego. W wypowiedzi została sformułowana teza o samodzielności tej instytucji prawa rolnego na tle licencji ustawowych prawa autorskiego oraz licencji prawa własności przemysłowej.

Z kolei dr Marek Stańko skoncentrował swoją uwagę na problematyce odpowiedzialności producenta za produkt żywnościowy. Szczególnie interesujące były rozważania Autora poświęcone przesłankom egzoneracyjnym, w tym przede wszystkim przesłance tzw. ryzyka rozwoju.

W drugim dniu konferencji, w sesji porannej, program naukowy obejmował dwie grupy tematyczne. Pierwsza dotyczyła szeroko rozumianych zagadnień obrotu nieruchomościami rolnymi. Referat wprowadzający wygłosił prof. Aleksander Lichorowicz, który przedstawił aktualne tendencje w zakresie regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwach państw zachodnioeuropejskich, rozpoczynając w ten sposób dyskusję nad przyszłym kształtem obrotu rolnego w nowym Kodeksie cywilnym. Wystąpienie to stało się punktem odniesienia do rozważań prowadzonych przez kolejnych Autorów.

W referacie dr Paweł Blajer omówił ewolucję szczególnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie hiszpańskim. Z kolei dr hab. Zygmunt Truszkiewicz zaprezentował koncepcję definicji nieruchomości rolnej dyskutowanej w toku prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Referent zwrócił też uwagę na kwestie odpowiedzialności za zobowiązania związane ze zbyciem gospodarstwa rolnego i proponowane w związku z tym zmiany przepisów. Aspekty praktyczne omawianej tematyki zasygnalizował dr Romuald Waśniewski w referacie na temat sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Sesję zamykał referat prof. Teresy Kurowskiej na temat dydaktyki prawa rolnego. W tym kontekście Autorka wyeksponowała konieczność nowego spojrzenia na prawo rolne, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień prawnych działalności rolniczej w ujęciu terytorialnym oraz roli umów cywilnoprawnych w kształtowaniu sfery prawnorolnej.

Obrady drugiej grupy koncentrowały się wokół praktycznych aspektów ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin. Otwierało je wystąpienie prof. Małgorzaty Korzyckiej-Iwanow, obejmujące systemowe aspekty prawodawstwa krajowego oraz wspólnotowego w kontekście ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin. W referacie Autorka uwypukliła swoisty, dychotomiczny system norm prawa regulujących problematykę ochrony rolniczych dóbr niematerialnych. Kontynuacją tej tematyki był referat wygłoszony przez dr Pawła Gałę, poświęcony wybranym zagadnieniom praktycznym stosowania odstępstwa rolnego. Z kolei referat dra Marka Stańko dotyczył kwestii stosowania dostępnych w krajowej procedurze cywilnej instrumentów postępowania zabezpieczającego w ochronie wyłącznego prawa do odmian roślin. W ostatnim w tej sesji wystąpieniu mgr Krzysztof Jatkowski zasygnalizował współczesne problemy ochrony rolniczych dóbr niematerialnych w prawie celnym.

Wspólna dla wszystkich uczestników Konferencji sesja popołudniowa poświęcona została problematyce wspierania rozwoju obszarów wiejskich, a także problematyce unifikacji europejskiego prawa rolnego.

Referat wprowadzający wygłosiła prof. Alina Jurcewicz. W wystąpieniu Autorka skoncentrowała uwagę przede wszystkim na roli porozumień międzynarodowych jako

instrumencie wspierania rozwoju rolnictwa. Praktyczne aspekty wspierania rozwoju obszarów wiejskich stanowiły przedmiot referatu dr hab. Elżbiety Kremer. Referentka na podstawie analizy wybranych orzeczeń sądów administracyjnych podjęła próbę określenia charakteru prawnego podstawowych instytucji – m.in. planu rozwoju obszarów wiejskich i aktu dotyczącego przyznania pomocy ze środków EFOiGR. Z kolei wystąpienie dr Bogdana Jankowskiego zawierało ocenę efektywności wydatkowania środków PROW 2004-2006. Ocena ta okazała się krytyczna i stanowiła punkt wyjścia do dyskusji o potrzebie wypracowania i wprowadzenia nowego modelu wspierania rolnictwa w Polsce. Problematyce unifikacji europejskiego prawa rolnego poświęcony został referat prof. Pawła Czechowskiego oraz mgr Adama Niewiadomskiego. W wystąpieniu tym wskazane zostały konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej na płaszczyźnie prawnorodnej. Kontynuacją omawianej problematyki był referat dr Moniki Król, w którym Autorka wyeksponowała przejawy europeizacji prawa rolnego w aspekcie rolno-środowiskowym.

W podsumowaniu konferencji podkreślono konieczność kontynuowania podjętej problematyki, jak też organizowania konferencji wspólnie z przedstawicielami praktyki.

DOROTA KOTOWSKA-ŁOBOS, MAREK STAŃKO

Włosko-polska konferencja
Rozwój obszarów wiejskich między kryzysem żywnościowym
a ochroną terytorium. Jakie perspektywy?
Spinetoli, 5-8 listopada 2008 r.

W dniach 5-8 listopada 2008 r. odbyła się w Spinetoli włosko-polska konferencja naukowa zorganizowana przez Uniwersytet w Maceracie. Było to już trzecie spotkanie polskich i włoskich prawników agrarystów, zorganizowane w ramach cyklu „Polsko-włoskich dni prawa rolnego, żywnościowego i ochrony środowiska”. Cykl ten jest owocem współpracy pomiędzy Wydziałem Nauk Politycznych Uniwersytetu w Maceracie i Katedrą Prawa Rolnego Wydziału Prawa i Administracji UAM, zapoczątkowanej w 2005 r. konferencją w Maceracie¹. Drugie z kolei spotkanie odbyło się rok później w Poznaniu².

Tak jak poprzednie, konferencja w Spinetoli skupiła agrarystów z różnych ośrodków uniwersyteckich i instytucji państwowych z Polski (UAM, SGH, UJ, UK, UMK,

¹ Zob. K. Leśkiewicz, *Włosko-polska konferencja „Politica agricola comune e allargamento a est. Un confronto italo-polacco”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 305.

² Zob. K. Leśkiewicz, *Polsko-włoska konferencja „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne. Konfrontacja doświadczeń”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 341.

UKIE) oraz z Włoch (reprezentanci uniwersytetów z Maceraty, Rzymu, Tuscii, Messyny, Camerino, Campobasso, Pizy oraz Włoskiego Instytutu Ekonomiki Rolnictwa – INEA). Gośćmi konferencji byli przedstawiciele regionalnych i prowincjonalnych władz samorządowych oraz zaprzyjaźnionych instytutów badawczych.

Tematyka obrad, bardzo aktualna, umożliwiła podjęcie różnych zagadnień związanych z rozwojem obszarów wiejskich w świetle zachodzących procesów globalizacji i kryzysu żywnościowego. Pozwoliła także na prowadzenie dyskusji o roli i funkcji tych obszarów oraz zasadach *governance*. Konferencja podzielona została na cztery sesje.

Pierwszą sesję otworzyło wystąpienie prof. A. Germanò na temat rozwoju obszarów wiejskich w kontekście kryzysu żywnościowego. Kolejne referaty dotyczyły problematyki prawa rozwoju obszarów wiejskich w Polsce (prof. R. Budzinowski), zarządzania rozwojem obszarów wiejskich (prof. F. Mantino) oraz aspektów finansowych rozwoju obszarów wiejskich (prof. K. Duczkowska-Małysz).

W trakcie drugiej sesji, której przewodniczył prof. G. Giuffrida, wygłoszono cztery referaty. Pierwszy z nich, autorstwa prof. F. Albisinni, dotyczył polityki terytorialnej wobec obszarów wiejskich. Trzy kolejne zaś poruszały problematykę podmiotów i instrumentów zaangażowanych w realizację tej polityki. Były to: umowa jako prawny instrument rozwoju obszarów wiejskich (prof. T. Kurowska), płatności bezpośrednie jako instrument rozwoju obszarów wiejskich (dr D. Łobos-Kotowska, dr M. Stańko) oraz podmioty polityki rozwoju obszarów wiejskich (prof. A. Lichorowicz, dr P. Blajer).

Kolejna sesja poświęcona została bardziej szczegółowym zagadnieniom polityki rozwoju obszarów wiejskich. Wygłoszone referaty dotyczyły programu rolno-środowiskowego w Polsce (dr P. Otawski), polityk negocjacyjnych (dr G. Biscontini), wieloletniego programowania w ramach rynku wina (mgr S. Balcerak), zalesiania gruntów rolnych (mgr K. Rószczka) oraz rolnictwa ekologicznego (mgr K. Leśkiewicz).

Ostatnia sesja związana była z problematyką organizmów genetycznie modyfikowanych oraz oznaczeń produktów rolno-żywnościowych, które stanowią swoisty instrument rozwoju obszarów wiejskich. Na temat organizmów genetycznie modyfikowanych w świetle prawa wspólnotowego oraz prawa krajowego referat wygłosiła prof. E. Sirsi. Z kolei dr hab. B. Rakoczy rozważał problem biotechnologii w rolnictwie pomiędzy ochroną środowiska a zapotrzebowaniem żywnościowym w kontekście prawa polskiego. Dwa referaty dotyczyły również problematyki oznaczeń produktów rolno-żywnościowych: znaki wyróżniające i zasady rynku (prof. E. Rook-Basile) oraz produkcja „jakościowa” i promocja obszarów wiejskich (dr A. Szymecka).

Podsumowania obrad dokonał prof. M. Goldoni, a słowa podziękowania wygłosił gospodarz konferencji, prof. F. Adornato, podkreślając swoje zadowolenie z obecności i udziału w konferencji licznej grupy młodych agrarystów. W końcowej części konferencji głos zabrał także prof. R. Budzinowski, który zapowiedział kolejne spotkanie w ramach dni polsko-włoskich w Polsce. Materiały z konferencji zostaną opublikowane zarówno we Włoszech, jak i w Polsce.

AGNIESZKA SZYMECKA