

# 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 Truszkiewicz, Błażej Wierzbowski, Andrzej Zieliński

Recenzenci

Roman Budzinowski, Adam Olejniczak, 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](mailto:ppr@amu.edu.pl)  
[www.ppr.amu.edu.pl](http://www.ppr.amu.edu.pl)

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

# PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (5)  
2009



POZNAŃ 2009

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009

Przekład streszczeń na język angielski  
*Sebastian Balcerak*

Przekład streszczeń na język włoski  
*Anna Kapała, Ilaria Trapè*

Opracowanie redakcyjne  
*Ireneusz Jankowski*

Korekta  
*Anna Baziór*

Projekt okładki i stron tytułowych  
*Ewa Wąsowska*

Redaktor techniczny  
*Elżbieta Rygielska*

ISBN 978-83-232-2050-3  
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](mailto:press@amu.edu.pl)  
Ark. wyd. 18,25 Ark. druk. 16,25

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

# SPIS TREŚCI

## I. ARTYKUŁY

### **Teoria prawa rolnego**

- ROMAN BUDZINOWSKI (UAM Poznań)  
*Przyszłość prawa rolnego* ..... 13

### **Studia i materiały z badań**

- PAWEŁ BLAJER (Uniwersytet Jagielloński, Kraków)  
*Rękojmia za wady produktów rolnych* ..... 35
- ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań)  
*Z prawnej problematyki spółdzielczości w rolnictwie* ..... 59
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (UAM Poznań)  
*Jednostki certyfikujące jako podmioty kontrolujące i nadzorujące w rolnictwie ekologicznym* ..... 79
- ANNA KAPAŁA (Uniwersytet w Maceracie, Włochy)  
*Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej. Studium prawnoporównawcze* ..... 97

### **Nowości prawa wspólnotowego**

- SEBASTIAN BALCERAK (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa)  
*Nowe oblicza debaty nad wyrównaniem płatności bezpośrednich w prawie wspólnotowym* ..... 121

### **Prawo rolne za granicą**

- ANNA STANIEWSKA (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa)  
*Wybrane aspekty hiszpańskiego systemu informacji geograficznej na potrzeby Wspólnej Polityki Rolnej* ..... 143

AGNIESZKA SZYMECKA ( Szkoła Główna Handlowa, Warszawa) <i>Gospodarstwo rolne w prawie włoskim – zagadnienia wybrane</i> .....	161
--	-----

### **Prawo rolne w praktyce**

DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań) <i>Problem ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie</i> .....	193
---	-----

## **II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA**

### **Recenzje i noty bibliograficzne**

Alberto Germanò, Eva Rook Basile, <i>Manuale di diritto agrario comunitario</i> , Torino 2008 (rec. ROMAN BUDZINOWSKI) .....	209
Irene Canfora, <i>La commercializzazione dei prodotti nel diritto italiano e comunitario</i> (rec. AGNIESZKA SZYMECKA) .....	211

### **Przeгляд czasopism zagranicznych**

„Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI) .....	213
„Revue de Droit Rural” (opr. KAMILA BŁAŻEJEWSKA) .....	217
„Rivista di Diritto Agrario” (opr. ANNA KAPAŁA, KATARZYNA LEŚKIEWICZ) .....	222

<b>Polska bibliografia prawnorolna za 2008 r.</b> (opr. DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO) .....	228
--	-----

## **III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA**

### **Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości**

Wyrok ETS z dnia 14 maja 2009 r. w sprawie C-34/08 <i>Azienda Agricola Disaro Antonio and other przeciwko Cooperativa Milka 2000 Soc. coop. arl</i> (opr. SEBASTIAN BALCERAK) .....	235
---	-----

### **Z orzecznictwa Sądu Najwyższego**

Glosa Damiana Puśleckiego <i>do wyroku Sądu Najwyższego z 12 października 2007 r., I UK 205/07</i> .....	240
--	-----

### **Tezy orzeczeń w sprawach rolnych**

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych (opr. DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO) .....	244
---	-----

---

**IV. WSPOMNIENIE**

Wspomnienie o naszym Mistrzu – Profesorze Andrzeju Stelmachowskim (PAWEŁ CZECHOWSKI, MAŁGORZATA KORZYCKA-IWANOW, STANISŁAW PRUTIS) .....	249
--	-----

**V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE**

Konferencja „Wady i zalety schematów wsparcia bezpośredniego w ramach WPR w kontekście przyszłości płatności po 2013 r.”, Bruksela, 31 marca 2009 r. (SEBASTIAN BALCERAK) .....	259
---	-----





# CONTENTS

## I. PAPERS

### **From the theory of agricultural law**

- ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)  
*The future of agricultural law* ..... 13

### **Research and studies**

- PAWEŁ BLAJER (Jagiellonian University, Kraków, Poland)  
*Agricultural product warranty* ..... 35
- ANETA SUCHOŃ (University of Life Sciences in Poznań, Poland)  
*From the legal problems of agricultural cooperatives* ..... 59
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)  
*Control bodies in the role of controlling and supervising authorities in organic farming* ..... 79
- ANNA KAPAŁA (University of Macerata, Italy)  
*Legal-administrative conditions for tourism activities in agriculture* ... 97

### **New developments in Community law**

- SEBASTIAN BALCERAK (Office of the Committee for European Integration, Warsaw, Poland)  
*Flattening direct payments under Community law – new dimensions for policy debate* ..... 121

### **Agricultural law abroad**

- ANNA STANIEWSKA (Ministry of Regional Development, Warsaw, Poland)  
*Selected issues on the Spanish Geographical Information System for CAP* ..... 143
- AGNIESZKA SZYMECKA (Warsaw School of Economics, Poland)  
*Agricultural holding in Italian law – selected issues* ..... 161

**Agricultural law in practice**

DAMIAN PUŚLECKI (University of Life Sciences in Poznań, Poland) <i>Child protection against accidents at agriculture work</i> .....	193
<b>II. REVIEW OF LITERATURE</b> .....	209
<b>III. REVIEW OF JUDICATURE AND CASE-LAW</b> .....	235
<b>IV. OBITUARY</b> .....	249
<b>V. REPORTS AND NOTICES</b> .....	259

# INDICE

## I. ARTICOLI

### **Diritto agrario: aspetti generali**

- ROMAN BUDZINOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)  
*Il futuro del diritto agrario* ..... 13

### **Studi e ricerche**

- PAWEŁ BLAJER (Università Jagiellonica, Cracovia, Polonia)  
*Il pegno per i difetti dei prodotti agricoli* ..... 35
- ANETA SUCHOŃ (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)  
*Sulle cooperative in agricoltura: alcune problematiche* ..... 59
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)  
*Organismi di certificazione come soggetti di controllo e di vigilanza nell'agricoltura biologica* ..... 79
- ANNA KAPAŁA (Università di Macerata, Italia)  
*La disciplina amministrativa dell'attività agrituristica. Profili comparati* ..... 97

### **Novità del diritto comunitario**

- SEBASTIAN BALCERAK (Ufficio del Comitato per l'Integrazione Europea, Varsavia, Polonia)  
*Nuovi aspetti del dibattito sull'uniformazione di pagamenti diretti nel diritto comunitario* ..... 121

**Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali**

ANNA STANIEWSKA (Ministero dello Sviluppo Regionale, Varsavia, Polonia) <i>Alcuni aspetti del sistema informativo geografico spagnolo per la Politica Agricola Comune</i> .....	143
AGNIESZKA SZYMECKA (Warsaw School of Economics, Polonia) <i>L'azienda agricola nel diritto italiano: alcuni problemi</i> .....	161

**Diritto agrario: aspetti particolari**

DAMIAN PUŚLECKI (Università dell' Ambiente di Poznań, Polonia) <i>La tutela dei bambini dagli infortuni sul lavoro in agricoltura</i> .....	193
--	-----

<b>II. RASSEGNA DI LETTERATURA</b> .....	209
--	-----

<b>III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA</b> .....	235
--	-----

<b>IV. COMMEMORAZIONE</b> .....	249
---------------------------------	-----

<b>V. RELAZIONI E INFORMAZIONI</b> .....	259
--	-----

## I. ARTYKUŁY

---

ROMAN BUDZINOWSKI

### Przyszłość prawa rolnego

1. Rozważania o przyszłości każdej szczegółowej nauki prawa mogą być odnoszone do dziedziny ustawodawstwa, gałęzi prawa, dyscypliny nauki oraz przedmiotu nauczania. Stwierdzenie to dotyczy również prawa rolnego. Niewątpliwie najważniejsza jest przyszłość tego prawa jako dziedziny ustawodawstwa. Bez jej rozwoju bezprzedmiotowe stałoby się rozpatrywanie dalszych kwestii.

W literaturze problematyka przyszłości prawa rolnego została już dawno zauważona, stała się też przedmiotem odrębnych opracowań<sup>1</sup>. Obecnie towarzyszy ona wielu rozważaniom dotyczącym oceny obowiązujących regulacji prawnych, odnotowującym między innymi ograniczanie unormowań w niektórych działach rolnictwa, a narastanie w innych. Na tym tle zauważa się różne paradoksy rozwojowe polegające na tym, że regulacja prawnorolna rozbudowuje się i rozszerza, mimo że zmniejsza się liczba ludności rolniczej, spada liczba gospodarstw rolnych i maleje udział rol-

---

<sup>1</sup> Zob. np. E. Capizzano, *Il futuro del diritto agrario e i diritti dell'uomo*, w: *Las grandes tendencias del derecho agrario moderno (características entre tradición y modernidad)*, Editorial Guayacán Centroamerica S.A. 1994, s. 463 i n.; A. G. Bidart, *Futuro del derecho agrario?*, w: *ibidem*, s. 475 i n.; N. D. Hamilton, *The future of agricultural law: six philosophical issues shaping agriculture*, w: *ibidem*, s. 335 i n.; A. Sánchez Hernández, *R. derecho agrario en España: perspectiva histórica e prospectiva*, *Derecho Agrario y Alimentario* 2000, nr 37; R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht. Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*, Springer Wien-NewYork 2005, zwłaszcza s. 469 i n.; tenże, *Handbuch des Agrarrecht*, Springer Wien-NewYork 2005, zwłaszcza s. 14 i n.

nictwa w PKB, choć produktywność tego działu rośnie<sup>2</sup>. Szczegółowe spostrzeżenia co do kierunków rozwoju regulacji rolnej znalazły wyraz w sformułowaniach: „od prawa rolnego do prawa rolno-żywnościowego i żywnościowego”<sup>3</sup>, „...do prawa rolno-środowiskowego i rolno-przemysłowego”<sup>4</sup>, „...do prawa rozwoju obszarów wiejskich”<sup>5</sup>.

W polskiej doktrynie problematyka przyszłości prawa rolnego została już zasygnalizowana w podsumowaniu rozważań dotyczących ogólnych problemów tej dziedziny prawa<sup>6</sup>. Jest ona obecna także w ustaleniach na temat kształtowania się ustawodawstwa rolnego<sup>7</sup> oraz sprzeczności rozwojowych prawa rolnego<sup>8</sup>. Trudno jednakże nie zauważyć, że dla jej podejmowania w polskiej nauce brakuje inspiracji legislacyjnych, które z taką mocą wystąpiły zwłaszcza w agrarystyce włoskiej w związku ze zmianami ustawodawstwa rolnego od 2001 r. Bez wątpienia problematyka przyszłości prawa rolnego zasługuje na odrębne i pogłębione opracowanie. Jest ona doniosła nie tylko z praktycznego, ale również z teoretycznego punktu widzenia.

Pytanie o przyszłość prawa rolnego nasuwa się samo, gdy zwróci się uwagę na ograniczanie zakresu regulacji prawnorolnych, na wycofywanie się ustawodawcy ze specjalnych czy szczególnych regulacji w dziedzinie rolnictwa. Tak było w Polsce bezpośrednio po zmianach ustrojowych z 1989 r., ale wówczas twierdzeniu o kryzysie tej dziedziny towarzyszyło

---

<sup>2</sup> Por. R. Norer, *Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums?* (1), „Agrar- und Umweltrecht” 2008, z. 5, s. 158; por. też J. Hudault, *Droit rural. Droit de l'exploitation agricole*, Paris 1988, s. 1. Natomiast M. Cardwell zauważa paradoks polegający na specjalnym statusie rolnictwa, choć jego rola w gospodarce uległa znacznemu pomniejszeniu, zob. M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 13.

<sup>3</sup> Zob. A. Ballarin Marcial, *Dal diritto agrario al diritto agro-alimentare*, „Rivista di Diritto Agrario” 1984, z. 2, s. 204 i n.; L. Costato, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, w: *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del convegno „Gian Gastone Bolla”, Firenze 9-10 novembre 2001, Milano 2003, s. 324 i n.; idem, *Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 3, s. 317 i n.

<sup>4</sup> J. Hudault, *L'évolution et les fondaments actuels du droit rural*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 3, s. 249 i n.; tenże, *Du droit agraire au droit agro-industriel*, „Revue de Droit Rural” 2008, nr 367, s. 11 i n.

<sup>5</sup> Zob. zwłaszcza R. Norer, *Skizzen...*, s. 157 i n.

<sup>6</sup> R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 247 i n.

<sup>7</sup> P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ustawodawstwo prawno rolne – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, w: *Nauka i nauczanie prawa. Tradycja i przeszłość*, red. H. Izdebski, Warszawa 2009, zwłaszcza s. 274 i n.

<sup>8</sup> R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 13 i n.

jeszcze silniejsze przekonanie o „wielkim zwrocie”<sup>9</sup>, który miał nastąpić w przyszłości. Zmiana zakresu regulacji prawnorolnych, w tym ograniczanie regulacji szczególnych, nie ma jednak charakteru epizodycznego, nie wiąże się jedynie ze zmianą ustroju społeczno-gospodarczego. Jest to pewien proces stanowiący trwałą cechę rozwoju prawa rolnego, charakteryzujący współcześnie tę dziedzinę także w innych systemach prawnych<sup>10</sup>.

Okazuje się więc, że sformułowane wyżej pytanie jest wciąż aktualne, a jego uzasadnieniem nie są jedynie zmiany o charakterze ustrojowym, ale dostosowywanie regulacji do wymogów zmieniającej się rzeczywistości, nowe pojmowanie rolnictwa i jego roli, odchodzenie od traktowania tego działu gospodarki w izolacji i wiązanie jego rozwoju z innymi sektorami, stopniowa liberalizacja rynków rolnych itd<sup>11</sup>.

Problematyka przyszłości prawa rolnego jest niewątpliwie swoista dla tej dziedziny prawa, skoro zjawisku ograniczania regulacji w jakiejś sferze rolnictwa towarzyszy jej rozbudowa w innych sferach, choćby tylko z rolnictwem powiązanych. Dlatego pisze się o wspomnianych kierunkach ewolucji prawa rolnego, ale też o rozszerzaniu się materialnych regulacji dotyczących rolnictwa, jego wzrastającej złożoności<sup>12</sup>, internacjonalizacji, europeizacji i ekologizacji<sup>13</sup>, a także o ekspansji, publicyzacji i instytucjonalizacji<sup>14</sup>. Na tym tle okazuje się, że sformułowany przed ponad czterdziestu laty zasadniczy problem „czym jest prawo rolne”<sup>15</sup> jest i dziś aktualny. Nie trzeba w tym miejscu bliżej dowodzić znaczenia rozstrzygnięcia w tym zakresie dla przyszłości prawa rolnego, jego przedmiotu i relacji z innymi dziedzinami prawa.

Celem niniejszych rozważań jest określenie przyszłości prawa rolnego jako dziedziny legislacji. Chodzi w szczególności o udzielenie odpowiedzi na pytanie o kierunki kształtowania się jego przedmiotu oraz o rozstrzygnięcia związanych z rozwojem regulacji prawnorolnych podstawowych kwestii dotyczących doktrynalnego ujęcia tej dziedziny prawa z punktu

<sup>9</sup> Zob. W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot*, w: *Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu*, Białystok 1991, s. 125 i n.

<sup>10</sup> Dla przykładu, jak podaje R. Norer (*Skizzen...*, s. 157) na obszarze wirtemberskiej części Badenii i Wirtembergii nastąpiła likwidacja szczególnych unormowań prawa spadkowego.

<sup>11</sup> Por. R. Norer, *Skizzen...*, s. 160.

<sup>12</sup> Por. A. Luna Serrano, *El sentido de evolución del derecho agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, z. 4, s. 786.

<sup>13</sup> R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht...*, s. 250 i n.

<sup>14</sup> R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 127.

<sup>15</sup> Tak K. Kroeschell, *Was ist Agrarrecht?*, „Recht der Landwirtschaft” 1965, nr 17, s. 277; zob. też R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 174 i n.

widzenia jej dalszych losów. Natomiast jurydyczne rozważania warto poprzedzić prześledzeniem – na tle zmian legislacji dotyczącej rolnictwa – ewolucji motywów uzasadniających ingerencję ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolne. Właśnie one determinują, a także legitymizują działania ochronne i wspierające rozwój tego działu gospodarki, przesądając o trwałości rozwoju prawa rolnego jako dziedziny ustawodawstwa.

2. Określenie przyszłości prawa rolnego, gdyby miało ono przewidywać kształt konkretnych regulacji czy instytucji prawnych, wymaga szerokiej analizy, a i tak obciążone jest dużym ryzykiem niepewności. Dlatego niniejsze opracowanie stanowi jedynie próbę syntezy, wskazania kierunków rozwoju i ich konsekwencji w doktrynalnym ujmowaniu tej dziedziny prawa. By ograniczyć charakterystyczne dla takiej syntezy ryzyko zbytich uproszczeń, warto sformułować przynajmniej dwa założenia wyjściowe.

Pierwsze założenie dotyczy charakterystyki rozwoju legislacji dotyczącej rolnictwa. Nie można tu poprzestać jedynie na rozstrzygnięciu, czy ta dziedzina gospodarowania nadal będzie przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Nawet pozytywna odpowiedź na tak sformułowane pytanie nie przesądza jeszcze o możliwości wydzielenia regulacji odnoszących się do gospodarki rolnej w postaci odrębnej gałęzi prawa. Trudno byłoby uzasadnić ową odrębność, gdyby te uregulowania miały charakter „powszechny”. Jeśli zatem podejmuje się problematykę określoną w tytule, to zakłada się, że będzie narastać legislacja dotycząca rolnictwa, którą – z uwagi na jej cechy – da się wydzielić właśnie jako prawo rolne, a przy tym taki zabieg nadal będzie możliwy i uzasadniony.

Zakłada się więc, że i przyszła regulacja rolnictwa będzie miała charakter partykularny, że w ramach różnych sprzeczności rozwojowych dominować będą te kierunki zmian, które decydują o rozwoju omawianej tu dziedziny prawa. Wyraża je agraryzacja regulacji prawnych, polegająca na wprowadzaniu uzasadnionych różnymi względami rozwiązań przede wszystkim specjalnych, rzadziej – szczególnych<sup>16</sup>. Stwierdzenie to znajduje uzasadnienie w dotychczasowym rozwoju legislacji rolnej. Regulacje prawne dotyczyły i nadal dotyczą różnych ujęć czy aspektów rolnictwa, z tym jednak zastrzeżeniem, że mimo takiego podejścia przedmiotem oddziaływania był i jest ten dział gospodarki jako całość.

W konsekwencji ewolucji legislacji następowały zmiany w samym pojmowaniu prawa rolnego, które z biegiem czasu znacznie odbiegło od

<sup>16</sup> Zob. bliżej R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe...*, s. 16 i n.



swych „agrarnych korzeni”, a z uwagi na rozszerzanie się przedmiotu regulacji trzeba było określić jego nowe granice. Właśnie świadomości „historyczności” tej dziedziny prawa, motywów jej wyodrębnienia oraz funkcji, jaką ona spełniała i nadal spełnia, przypisuje się istotną rolę w zachowaniu jej tożsamości<sup>17</sup>. Dlatego, mimo różnych zwrotów i sprzeczności rozwojowych, nadal można mówić nie tylko o prawie rolnym, dostrzegając jego ciągłość pomimo przeobrażeń ustawodawstwa, ale i o rozwoju tej dziedziny prawa w przyszłości. Nie oznacza to, co oczywiste, niezmienności jej przedmiotu, a wręcz przeciwnie – uwzględniając dotychczasową ewolucję, zakłada się dalsze zmiany.

Drugie założenie dotyczy sposobu ujmowania prawa rolnego jako gałęzi prawa. Już zaznaczona mobilność granic i zmiany przedmiotu wskazują, jak istotna dla zachowania wspomnianej tożsamości jest koncepcja jej wyodrębnienia. Wszakże regulacje prawnorolne są niezmiernie zróżnicowane. Obejmują one – patrząc z punktu widzenia źródeł – międzynarodowe prawo rolnictwa, wspólnotowe prawo rolne oraz prawo rolne krajowe. Różna jest dynamika zmian wspomnianych regulacji, jak też stopień nawiązywania do tradycji. Z kolei, patrząc od strony przedmiotu, regulacje te dotyczą różnych dziedzin rolnictwa czy też z rolnictwem tylko powiązanych. Wystarczy, tytułem przykładu, wymienić unormowania dotyczące struktur produkcyjnych, rynków rolnych, obszarów wiejskich, ochrony środowiska w rolnictwie czy problematyki bezpieczeństwa i jakości żywności.

Z teoretycznego punktu widzenia możliwe są dwa podejścia do ujmowania tej jakże rozproszonej oraz rozbudowanej regulacji: jedno – zmierzające do konsolidacji, drugie – do rozbicia, do „rozcłódkowania” jej między nowe dziedziny. W niniejszych rozważaniach przyjmuje się założenie, że ujmowanie regulacji prawnorolnych powinno dawać wyraz dążeniu do konsolidacji (w warunkach zachowania tożsamości prawa rolnego), mimo znacznie rozszerzonego przedmiotu, nowych granic, zmiany relacji z innymi gałęziami itd. Wymaga to przynajmniej weryfikacji dotychczasowych, a może nawet wskazania nowych podstaw rozwoju prawa rolnego<sup>18</sup>. Jednocześnie uwzględnić należy sformułowaną w litera-

<sup>17</sup> Por. A. Jannarelli, *Antonio Carrozza e le nuove sfide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 1, s. 3 i n.

<sup>18</sup> O dążeniu do konsolidacji, chociażby trzeba było odnowić podstawy prawa rolnego, pisze A. Massart, *Sintesis de derecho agrario. Conferencias para Latinoamérica. Tercera edición ampliada*, Pisa 2001, s. 189.

turze przestroge, by z rozważą podchodzić do rozszerzania granic tego prawa, gdyż ono właśnie grozi jego rozpadem i rozdrobnieniem<sup>19</sup>.

Powyższe założenie determinuje też wybór koncepcji wyodrębnienia prawa rolnego. Chodzi tu o taką koncepcję, która najlepiej – także w przyszłości – służyłaby zachowaniu jego tożsamości, a która jednocześnie obejmowałaby odpowiednio szeroki, obecny i przyszły, zakres stosunków społecznych w sferze rolnictwa, czy tylko z rolnictwem powiązanych. Musi ona mieć „siłę przyciągania”, jednoczenia regulacji prawnych dotyczących owych stosunków. Oczywiście jest, że nie można jej sprowadzić tylko do samego etapu wytwarzania produktów rolnych, skoro obecne prawo rolne już dawno wyszło poza tak określony przedmiot regulacji. Równocześnie nie może ona tego etapu pomijać, skoro przesądza on o wyżywieniu ludności i bez niego nie byłoby dalszych etapów prowadzących do zaspokojenia potrzeb żywnościowych społeczeństwa<sup>20</sup>. Co ważniejsze, właściwy dla produkcji rolnej cykl rolno-biologiczny (*agrarieta*) zaliczany jest do wyznaczników tożsamości prawa rolnego<sup>21</sup>.

3. Skoro ujmuje się prawo rolne w pewnej perspektywie czasowej, to tak samo należy spojrzeć na motywy uzasadniające ingerencję państwa w stosunki rolne, a w konsekwencji – na proces kształtowania się partykularnej regulacji rolnictwa. Motywy te nie są niezmiennie. Można by powiedzieć, wyprzedzając nieco dalsze ustalenia, że były one coraz bardziej rozbudowywane, a pojawianiu się nowych raczej nie towarzyszyła redukcja dotychczasowych. Następowало przesuwanie się akcentów z uwagi na nowe uwarunkowania funkcjonowania rolnictwa, przez co stawały się one coraz bardziej złożone, aczkolwiek zaspokojenie potrzeb żywnościowych ludności pozostawało istotnym, choć nie zawsze wyraźnie sformułowanym i uświadamianym uzasadnieniem dla specjalnych czy szczególnych regulacji tego działu gospodarki.

Wskazując uzasadnienie dla takiej regulacji wypada nawiązać do rozważań dotyczących czynników rozwoju prawa rolnego, zawierają one bowiem próbę odpowiedzi na zasadnicze pytanie: dlaczego swoiste dla rolnictwa cechy, różniące gospodarkę rolną od przemysłu, handlu czy usług,

---

<sup>19</sup> Taką przestroge formuluje, na tle regulacji środowiskowych oraz żywnościowych, L. Costato, *La lezione di Antonio Carrozza (e qualche possibile fraintendimento)*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 1, s. 15 i n.

<sup>20</sup> Jak pisze L. Costato (*Du droit rural...*, s. 326), to właśnie etap wytwarzania decyduje o wyżywieniu ludności.

<sup>21</sup> A. Jannarelli, op.cit. s. 3 i n.

są uwzględniane przez ustawodawcę? Punktem wyjścia jest znane rozróżnienie przez A. Carrozę czynników wpływających na swoistość („specyfikację”) porządku prawnego rolnictwa, tj. czynnika technicznego oraz czynnika politycznego (*fatto tecnico* i *fatto politico*). Ten pierwszy, raczej statyczny, nie ma mocy sprawczej, rzutuje na cechy tych regulacji, o ile „działa” czynnik polityczny, dzięki któremu osobliwości rolnictwa znajdują odzwierciedlenie w regulacjach prawnych<sup>22</sup>.

Oczywiste jest, jeśli już wyodrębnia się prawo rolne, że cechy rolnictwa znajdują odzwierciedlenie w regulacjach prawnych. Warto natomiast odnotować, jak z upływem lat, wraz z rozwojem i zwiększaniem powiązań tego działu gospodarki z innymi działami, wartość „normatywną” zyskiwały inne jego właściwości, a w konsekwencji – jak prawo rolne wyróżniało się kolejnymi cechami na coraz to nowych płaszczyznach. Inaczej bowiem rysowały się istotne właściwości rolnictwa w okresie, w którym ciężar gospodarowania spoczywał przede wszystkim na organizacji produkcji rolnej, a inaczej – w późniejszym czasie komercjalizacji rolnictwa.

Dla tego pierwszego okresu (poczynając od zarania prawa rolnego) najbardziej charakterystycznym wyróżnikiem rolnictwa była natura (właściwość) dóbr zaangażowanych do produkcji rolnej (w tym zwłaszcza ziemi), odrębności samego procesu wytwarzania, forma prowadzenia produkcji rolnej oraz charakter podmiotu, który tę produkcję prowadził. Wprawdzie i dzisiaj, w okresie komercjalizacji produkcji rolnej, te cechy również wyróżniają omawiany dział gospodarki, ale także w tym zakresie wystąpiły zmiany. Dla przykładu, pojawiły się nowe dobra o istotnym znaczeniu dla rolniczego wytwarzania (jak embriony, geny czy organizmy genetycznie zmodyfikowane), które zwiększyły możliwości produkcyjne, ale przyniosły również nowe zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi i zwierząt.

Natomiast w okresie komercjalizacji produkcji rolnej zyskały „wartość normatywną” przede wszystkim te cechy rolnictwa, które wiążą się z właściwościami produktów rolnych, z samą działalnością rolniczą (której tylko jednym, choć niezbędnym elementem jest wytwarzanie), ze swoistością rynku rolnego oraz powiązaniem rolnictwa z innymi dziedzinami gospodarki. W odniesieniu do ostatniej z wymienionych cech, jako przykład można podać wyodrębnienie się agrobiznesu jako subsystemu gospodarki narodowej obejmującego „łańcuch żywnościowy”, w ramach którego maleje udział rolnictwa, a rośnie udział początkowo sektora wy-

<sup>22</sup> Zob. omówienie i rozwinięcie koncepcji A. Carrozzy w pracy: R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 26 i n. oraz s. 42 i n.

tworzącego środki produkcji oraz usługi, a następnie – przetwórstwa rolno-spożywczego<sup>23</sup>.

Przesuwanie się akcentów w prawnej regulacji rolnictwa, wyżej tylko naszkicowane, jest w jakiejś mierze efektem przeobrażeń tego sektora i całej gospodarki, a przede wszystkim – konsekwencją oddziaływania czynników wpływających na rozwój prawa rolnego, mieszczących się w zakresie wspomnianego *fatto politico* (zwłaszcza czynnika politycznego, ustrojowego i międzynarodowego). U podstaw tego oddziaływania leży potrzeba realizacji określonych celów i ochrony uznanych wartości. Znajdują one wyraz w mniej lub bardziej rozbudowanych koncepcjach ideologicznych, politycznych czy ustrojowych, a z praktycznego punktu widzenia – w polityce gospodarczej (tu: w programach polityki rolnej).

Zaspokajanie potrzeb wyżywieniowych społeczeństwa w sposób zasadniczy zdeterminowało rozwój regulacji prawnorolnych, aczkolwiek metody i instrumenty realizacji tego celu na przestrzeni lat były bardzo zróżnicowane z uwagi na zmiany w poziomie rozwoju rolnictwa i innych sektorów, w warunkach braków żywności, a później nadwyżek produkcyjnych, w warunkach samowystarczalności żywnościowej i – tak jak obecnie – otwarcia na rynek zewnętrzny itd. To ono w gruncie rzeczy przesądziło o tym, że rolnictwo, jako dział wytwarzania oparty na wykorzystaniu siły organizmów żywych, było w polityce gospodarczej traktowane inaczej niż pozostałe działy gospodarki; stosowano odstępstwa od ogólnych reguł na korzyść tego sektora.

Już we wczesnych stadiach rozwoju kapitalizmu, zwłaszcza ze względu na wspomniany sposób wytwarzania oraz jego formę, uwidoczniły się słabości rolnictwa względem przemysłu i handlu, a do wspomnianej cechy na kolejnych etapach rozwoju dochodziły nowe (np. obok ryzyka biologicznego i przyrodniczego także ryzyko rynkowe czy cenowe). Nic więc dziwnego, że zasadniczym motywem wspomnianych odrębności w traktowaniu rolnictwa stała się potrzeba jego ochrony, choć zarówno szczegółowy jej przedmiot, jak i uzasadnienie były zmienne. W konsekwencji podzielić należy pogląd, że prawo rolne od swego zarania, czyli już jako prawo skoncentrowane na problematyce gruntowej, miało charakter ochronny<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Zob. Blizej W. Poczta, A. Mrówczyńska-Kamińska, *Agrobiznes w Polsce jako subsystem gospodarki narodowej*, Poznań 2004, s. 9 i n., 30 i n.

<sup>24</sup> Por. na tle doświadczeń włoskich i francuskich: L. Costato, *Diritto agrario e normativa di protezione*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente” 2002, nr 10, s. 544; J. Huddault, *L’evolution...*, s. 248.

W okresie, w którym ciężar gospodarowania w tym dziale gospodarki spoczywał przede wszystkim na organizacji produkcji, obiektem szczególnej ochrony stała się zarówno sama działalność wytwórcza, jak i ci, którzy uprawiali ziemię (producenci rolni)<sup>25</sup>. Oni bowiem, w warunkach słabego wyposażenia rolnictwa, decydowali o efektach, a należyte zagospodarowanie i wykorzystywanie ziemi stanowiło przedmiot zainteresowania polityki gospodarczej i troski ustawodawcy. Wyrazem tej ochrony były działania podejmowane w celu ułatwienia wprawdzie przede wszystkim „dostępu do ziemi” poprzez instytucje prawa publicznego (np. reformę rolną, osadnictwo czy uwłaszczenie) lub prywatnego (np. dzierżawę), a następnie – dostępu do kapitału (np. kredyt na zakup gruntów).

Nasilenie tych działań przypadało na okresy braków żywności, zwłaszcza po pierwszej, a szczególnie po drugiej wojnie światowej. Natomiast osiągnięcie odpowiedniego poziomu zaopatrzenia w żywność skłaniało do zmian w polityce gospodarczej w kierunku zwiększenia efektywności gospodarowania. Względy ochrony rolnictwa, w tym uprawiających ziemię, legły u podstaw wprowadzania specjalnych, a zwłaszcza szczególnych regulacji dotyczących tego sektora. W rezultacie ustawodawca bardziej chronił np. interes podmiotu prowadzącego produkcję rolną, aniżeli interes podmiotu, któremu „tylko” przysługiwał tytuł własności; ten pierwszy, tak jak w Polsce, mógł być uwłaszczony „kosztem” właściciela, należał do kręgu spadkobierców ustawowych gospodarstwa rolnego, a nawet wygrywał w sporze windykacyjnym z właścicielem gruntu itd.<sup>26</sup>

Okres komercjalizacji rolnictwa spowodował zmianę akcentów w ochronie tego sektora, jeśli chodzi o jej szczegółowy przedmiot i motywy. Przede wszystkim samo rolnictwo w połowie XX w. przeszło gruntowną transformację, zarówno w zakresie sposobów uprawy, mechanizacji czy chemizacji, jak i przechowywania produktów rolnych oraz ich dystrybucji<sup>27</sup>. Ta transformacja przyniosła wzrost produkcji, a na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych – jak w państwach dawnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej – nawet nadwyżki produkcyjne na podstawowych rynkach rolnych. Głównym punktem odniesienia w oddziaływaniu na ten sektor, jak też oceny jego funkcjonowania, stał się rynek, a od dru-

<sup>25</sup> Por. J. Hudault, *L'evolution...*, s. 248.

<sup>26</sup> Przykładem tego ostatniego zjawiska było oddalenie przez sądy w latach sześćdziesiątych roszczeń windykacyjnych „formalnych” właścicieli skierowanych przeciwko samoistnym posiadaczom gruntów rolnych; bliżej zob. J. Nadler, *Z problematyki ochrony długoletnich posiadaczy gruntów*, „Nowe Prawo” 1968, nr 1, s. 58 i n.

<sup>27</sup> Tak J. Hudault, *L'evolution...*, s. 249; idem, *Du droit rural...*, s. 11.

giej połowy lat dziewięćdziesiątych – w coraz większym stopniu „rynek bez granic”. Nie oznaczało to (i dzisiaj nie oznacza), że rolnictwo zostało poddane swobodnie działającym mechanizmom rynkowym.

Już samo wyliczenie zadań Wspólnej Polityki Rolnej, między innymi zwiększenie efektywności gospodarowania, podniesienie dochodów producentów oraz zaopatrzenie konsumentów w żywność po odpowiednich cenach, wskazywało na specjalny status rolnictwa. Działania ochronne, a jednocześnie wspierające jego rozwój, zmierzające do zapewnienia odpowiednich dochodów rolniczych, w tym także poprzez dostęp do rynku, przybrały formę polityki cenowo-rynkowej, a nieco później także polityki strukturalnej. W okresie nadwyżek produkcyjnych trudno już było uzasadniać szczególne traktowanie rolnictwa względami li tylko ochrony interesów tego sektora, w tym producentów rolnych. Ponadto wzgląd na wyżywienie społeczeństwa jako uzasadnienie ochrony stracił na znaczeniu w sytuacji, gdy produkcja rolna zaczęła być przeznaczana na cele przemysłowe (na dodatki do paliw, do wytwarzania plastiku itd.). Pojawiła się zatem potrzeba poszukiwania nowych motywów legitymizujących szczególne traktowanie rolnictwa.

Takimi motywami uzasadniającymi nie tylko ochronę, ale też wsparcie rozwoju rolnictwa, stała się jego wielofunkcyjność, w tym powiązanie rozwoju tego sektora z rozwojem obszarów wiejskich. Już w negocjacjach prowadzonych w ramach Rundy Urugwajskiej GATT, a także w samym Porozumieniu Rolnym, stanowiącym składnik Traktatu z Marrakeszu, zwracano uwagę na „pozahandlowe aspekty rolnictwa”. W dalszych negocjacjach, prowadzonych już w ramach WTO, owa wielofunkcyjność stała się zasadniczym elementem uzasadniającym wsparcie dla rolnictwa. Już nie tyle względy produkcyjne, co funkcje, jakie spełnia rolnictwo w zakresie ochrony środowiska, krajobrazu wiejskiego, żywotności obszarów wiejskich czy zachowania dziedzictwa kulturowego, uzasadniają szczególne jego traktowanie. To rolnictwo „świadczy usługi” na rzecz całego społeczeństwa i dlatego powinno być odpowiednio wynagradzane<sup>28</sup>. Takie spojrzenie oznacza już zmianę argumentacji, jeśli chodzi o szczególny status tego sektora w polityce gospodarczej.

Niewątpliwie odwołanie się do pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa, w tym do realizacji celów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, uzasadnia i wzmacnia społeczną akceptację dla polityki ochrony i wsparcia rolnic-

<sup>28</sup> Zob. np. J. Hudault, *Rapport de synthèse du XVII Congrès Européen de droit rural*, „Rivista di Diritto Agrario” 1995, s. 66; A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino 2002, 110 i n.

stwa, zakładającej wszakże wydatkowanie pieniędzy publicznych<sup>29</sup>. Jeśli nawet koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa nie uzyskała jeszcze należytego wyrazu w ustawodawstwie<sup>30</sup>, to i tak doskonale spełnia swą rolę jako czynnik rozwoju regulacji dotyczących rolnictwa, choć w sferach znacznie odbiegających od tradycyjnego prawa rolnego. Zapewne sama rzeczywistość społeczno-gospodarcza pozwoli rozstrzygnąć, zauważony już w literaturze dylemat, czy wspierać rozwój rolnictwa w warunkach ograniczania produkcji, przy poszanowaniu środowiska i bezpieczeństwa żywności, czy wspierać rolnictwo poprzez rozwój produkcji rolnej, szanując środowisko i bezpieczeństwo żywności<sup>31</sup>. Gdyby wskutek jakichś kataklizmów czy klęsk „nieurodzaju” wystąpiły braki żywności, wybór drugiego członu tego dylematu byłby oczywisty.

**4. Określenie przyszłości prawa rolnego, w tym udzielenie odpowiedzi na pytanie o kierunki kształtowania się jego przedmiotu, wymaga spojrzenia wstecz i pokazania, przynajmniej w sposób bardzo syntetyczny, dotychczasowej ewolucji tej dziedziny prawa. Takie podejście badawcze uzasadnia nie tylko stwierdzona już prawidłowość rozwoju prawa rolnego, polegająca raczej na dodawaniu niż redukowaniu regulacji prawnych i rozszerzaniu się jego przedmiotu (ekspansji). Przede wszystkim wspomniana już w ramach założeń wyjściowych świadomość historyczności tej dziedziny prawa ma istotne znaczenie dla zachowania jej tożsamości, mimo różnych zwrotów i sprzeczności rozwojowych.**

W okresie, w którym obiektem oddziaływania była przede wszystkim organizacja produkcji, zainteresowanie ustawodawcy spoczywało z początku na problematyce ziemi i prawnych form korzystania z tego czynnika produkcji. Dominację regulacji dotyczących gruntu tłumaczy ówczesny niski stan rozwoju rolnictwa i całej gospodarki; ziemia stanowiła środek produkcji o podstawowym znaczeniu ekonomicznym i społecznym, a zatem

<sup>29</sup> Podzielić należy także pogląd, że cele realizowane w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich są bardziej akceptowane społecznie, aniżeli cele sektorowo ujmowanej polityki rolnej, adresowanej wyłącznie do rolników. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich nie budzi takich kontrowersji jakie budzi wspieranie rozwoju samego rolnictwa; zob. R. Norer, *Skizzen...*, s. 159.

<sup>30</sup> Odnośnie do ujmowania wielofunkcyjności rolnictwa w prawie wspólnotowym i w prawie francuskim por. opinię L. Bodiguela, *La multifonctionnalité de l'agriculture: un concept d'avenir?*, „Revue de Droit Rural” 2008, nr 365, s. 35 i n.

<sup>31</sup> Bliżej zob. L. Costato, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 4, s. 451. Autor opowiada się za wspieraniem kierunku produkcyjnego przy powyższych założeniach, co – jego zdaniem – bardziej odpowiada wzrastającemu popytowi na pierwotne produkty rolne.

– co do genezy – prawo rolne było prawem gruntowym<sup>32</sup>. Dopiero wzrost znaczenia innych czynników produkcji, jako efekt wprowadzenia postępu technicznego, spowodował, że głównym przedmiotem zainteresowania stała się jednostka produkcyjna – gospodarstwo rolne, aczkolwiek w jego organizacji ziemia nadal zajmowała pozycję centralną. Dla prawa rolnego ta zmiana oznaczała etap modernizacji<sup>33</sup>.

Najdalej idące modyfikacje tego prawa wystąpiły w okresie, gdy ciężar regulacji prawnorolnych przesunął się na rynkową działalność rolniczą i jej efekty w postaci produktów rolnych, gdy wystąpiła komercjalizacja rolnictwa, a w ślad za nią – komercjalizacja prawa rolnego. Rynek stał się głównym punktem odniesienia dla przedsięwziętych środków interwencji. Jego unormowanie zostało wprawdzie (podobnie jak w prawie wspólnotowym) bardzo rozbudowane, ale sam rynek nigdy nie stał się wyłącznym przedmiotem regulacji rolnictwa. Jeszcze przez długi czas towarzyszyła jej regulacja w zakresie organizacji produkcji rolnej (organizacji gospodarstw rolnych), będąca wyrazem polityki strukturalnej<sup>34</sup>, chociaż i ona uległa przekształceniu w prawo rozwoju obszarów wiejskich.

Okazało się, że „proprodukcyjnie” ukierunkowana Wspólna Polityka Rolna nie doprowadziła do odpowiedniego podniesienia dochodów rolniczych, a spowodowała wiele niekorzystnych zjawisk w sferze rynku (np. nadwyżki produkcyjne), w zakresie środowiska, bezpieczeństwa produktów rolnych i ich jakości. Z tych względów, a także z uwagi na wspomniane wcześniej uwarunkowania międzynarodowe, nastąpiło przejście od rolnictwa monofunkcyjnego (produkcyjnego) do rolnictwa wielofunkcyjnego, pełniącego już różne funkcje na rzecz społeczeństwa. W efekcie w polityce rolnej Wspólnoty doszło do rozszerzenia przedmiotu regulacji prawnorolnych na kwestie ochrony środowiska w rolnictwie, bezpieczeństwa żywności i odpowiedniej jej jakości oraz problematyki rozwoju obszarów wiejskich.

W kwestii ochrony środowiska w rolnictwie należy zauważyć, że jej regulacja w prawie wspólnotowym narastała stopniowo, zmieniał się także

<sup>32</sup> Z tego względu mówi się o gruntowych (agrarnych) korzeniach prawa rolnego. Tak J. Hudault, *L'évolution...*, s. 249.

<sup>33</sup> Zob. R. Budzinowski, *Prawo rolne między historią a przyszłością*, w: *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Waleriana Pańko*, Katowice 1993, s. 150 i n.

<sup>34</sup> O kształtowaniu się i rozwoju regulacji wspólnotowej w zakresie struktur rolnych zob. A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze 1996.



jej przedmiot oraz powiązanie z działalnością rolniczą (wytwórczą)<sup>35</sup>. Dopiero negatywne skutki środowiskowe intensywnie prowadzonej produkcji rolnej uświadomiły konieczność szerszej regulacji ochronnej. Nastąpiło to jakby dwoma torami: poprzez uzupełnienie Traktatu o przepisy mające na celu ochronę środowiska oraz poprzez akty prawa wtórnego, dotyczące kontekstu rolno-środowiskowego samej działalności rolniczej. Regulacja traktatowa, nakazująca uwzględniać w politykach wspólnotowych aspekt środowiskowy, jest wyrazem ekologizacji tych polityk, w tym także polityki rolnej<sup>36</sup>. Wyznacza ona ramy dla kształtowania prawa wtórnego, które powinno zmierzać do zapewnienia harmonii i równowagi między aspektem produkcyjnym i środowiskowym rolnictwa.

Szybki rozwój tego prawa w zakresie problematyki rolno-środowiskowej nastąpił na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i łączył się z reformą MacSharry'ego. Wprowadzone wówczas regulacje zostały wprawdzie powiązane z ograniczeniem nadwyżek produkcyjnych w rolnictwie, ale promowały zasady dobrej praktyki rolniczej czy rozwój rolnictwa ekologicznego. W kolejnych latach nastąpiła zmiana podejścia Wspólnoty do regulacji rolno-środowiskowych, gdy zachowanie i ochrona środowiska stały się parametrem oceny działań podejmowanych w rolnictwie. Rozbudowa tej regulacji w sposób istotny wyznaczyła reguły działalności rolniczej. Jednocześnie dla działań prośrodowiskowych – jako odpowiadających interesowi społecznemu – zostało przewidziane odpowiednie wynagrodzenie, a do działań szkodzących środowisku odniesiono znaną formułę „kto zanieczyszcza, ten płaci”<sup>37</sup>.

Jeśli rozwój regulacji rolno-środowiskowych nastąpił z pewnym opóźnieniem, to przepisy dotyczące problematyki żywnościowej pojawiły się znacznie wcześniej. Można powiedzieć, że towarzyszyły one rozwojowi rynku rolnego, gdy producenci rolni nie wytwarzali już jedynie na swoje potrzeby, a obrót produktami rolnymi wymagał wprowadzenia unormowań np. w zakresie opakowań, wymogów sanitarnych

<sup>35</sup> Szerzej o kształtowaniu się regulacji rolno-środowiskowych zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 130 i n. (i podana tam literatura).

<sup>36</sup> Zob. W. Winkler, *Agrarrecht – Umweltrecht: Gegensatz oder Ergänzung?*, „Agrarische Rundschau” 2002, nr 3, s. 17. Autor zauważa też, że nie występuje odpowiadające tej ekologizacji rozwiązanie, jeśli chodzi o „agraryzację” porządku prawnego Wspólnoty.

<sup>37</sup> A. Germanò, *L'agricoltura ed il principio »chi inquina paga«*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 3, s. 261 i n.; P. Otawski, *Podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności za szkodę powstałą w środowisku w wyniku prowadzenia działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 59 i n.

czy przechowywania<sup>38</sup>. Regulacja żywnościowa ma zatem dość długą tradycję<sup>39</sup>. Impulsem jej szybkiego rozwoju stało się prawo wspólnotowe, zwłaszcza że już same unormowania traktatowe dają wyraz ścisłego związku między rolnictwem a wyżywieniem. Rozbudowa tej regulacji nastąpiła w dwóch kierunkach: w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz jakości produktów rolnych.

W gruncie rzeczy – jak się uważa<sup>40</sup> – wspólnotowe prawo rolne od samego początku było (choć w formie zarodkowej) prawem żywnościowym powiązaniem z rolnictwem. Kwestia żywnościowa we Wspólnocie przeszła ewolucję od kryzysu ilościowego do kryzysu jakościowego<sup>41</sup>. Wprowadzanie regulacji prawnej ukierunkowanej na ochronę zdrowia czy życia konsumentów, z uwagi na pojawiające się nowe zagrożenia (np. dioksyny, choroba BSE), doprowadziło do ukształtowania się podwalin europejskiego ustawodawstwa żywnościowego, na czele ze znanym rozporządzeniem WE nr 178/2002, traktowanym jako ogólne prawo żywnościowe. Poza tym aktem istnieje bardzo rozbudowana legislacja dotycząca różnych aspektów omawianej tu problematyki. Widoczny proces rozrastania się tej materii może uzasadniać wniosek, że przepisy higieniczno-zdrowotne zdominują produkcję rolną, przeważając nad instrumentami chroniącymi dochód rolniczy<sup>42</sup>.

Z kolei rozwój legislacji dotyczącej jakości produktów rolnych jest odpowiedzią Wspólnoty na postępującą globalizację. Legislacja ta wyróżnia te z produktów, które charakteryzują się szczególnymi cechami związanymi ze sposobem ich wytworzenia, tradycją czy z określonym terytorium. Dzięki temu mogą one być instrumentem konkurencji i służyć ochronie rynku europejskiego. Rozwój legislacji dotyczącej jakości produktów rolnych przyczynił się do rozwoju we Wspólnocie „rolnego rynku jakości”, zwłaszcza że jakość tych produktów została objęta działaniami w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

---

<sup>38</sup> Por rozważania L. Costato, *Dal diritto agrario...*, s. 315 i n. Z kolei L. Francario (*Il diritto alimentare*, „Rivista di Diritto Agrario” 2007, nr 4, s. 512-513) uważa, że prawo żywnościowe jest owocem komercjalizacji rolnictwa.

<sup>39</sup> Bliżej o rozwoju regulacji żywnościowej w Polsce zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, wyd. 2, s. 35 i n.

<sup>40</sup> Tak L. Costato, *Du droit rural...*, s. 318

<sup>41</sup> Zob. L. Francario, *Il diritto...*, s. 512-513. Zdaniem tego autora „bezpieczeństwo żywności jest dziś paradoksem nadwyżek” (s. 513).

<sup>42</sup> Tak L. Costato, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 20.

Właśnie problematyka rozwoju obszarów wiejskich stanowi następny przedmiot działalności prawodawczej Wspólnoty w zakresie rolnictwa, a w konsekwencji – także ustawodawcy krajowego. Wprawdzie odniesienia terytorialne tego prawa występowały już wcześniej, ale w sposób zwarty i całościowy rozwój tej regulacji przypadł na koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku<sup>43</sup>. Kolejny podstawowy akt prawny wydany w 2005 r.<sup>44</sup> zróżnicował politykę rozwoju obszarów wiejskich i jej cele w stosunku do różnych warunków społeczno-gospodarczych poszczególnych obszarów. Ta regulacja świadczyła już o tym, że obszar wiejski przestał być traktowany jedynie jako czynnik produkcji, ale jest postrzegany także jako pewna całość, obejmująca element środowiskowy, krajobrazowy, ekonomiczny, społeczny itp.

Zmianom podejścia do obszaru wiejskiego towarzyszy nie tylko rozbudowa regulacji prawnych, ale także znaczne rozszerzenie zakresu instrumentów (działań), wychodzących znacznie poza instrumentarium dawnej polityki strukturalnej. Tzw. „ruralizacja” widoczna jest też w nazwie organów administracji rolnej<sup>45</sup>, a wyodrębniony (jak np. w Polsce) w ramach administracji rządowej dział „rozwój wiejski” obejmuje bogaty zestaw spraw raczej nie dotyczących bezpośrednio produkcji rolnej, ale przede wszystkim infrastruktury na wsi, rozwoju przedsiębiorczości i wspomagania pozarolniczych form aktywności zawodowej i gospodarczej mieszkańców wsi<sup>46</sup>.

Wymienić należy także tę dziedzinę regulacji rolnictwa, która bywa określana terminem „prawo rolno-przemysłowe”<sup>47</sup>. Wyraża on już inne przeznaczenie produkcji rolnej, odzwierciedla współczesną rzeczywistość gospodarczą, w której produkcja rolna nie jest przyporządkowywana wyłącznie celom rolno-żywnościowym, gdyż produkty rolne – jak wcześniej wspomniano – są też wykorzystywane dla potrzeb przemysłowych. Taka produkcja służy również realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i ochronie środowiska, dlatego objęta jest reżimem rolnym<sup>48</sup>. Jednakże regulacja dotycząca tej kwestii nie jest zbyt rozbudowana, a sama produkcja rolna

<sup>43</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r.

<sup>44</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r.

<sup>45</sup> Przykładem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

<sup>46</sup> Zob. Bliżej R. Budzinowski, *Podstawowe cechy współczesnej administracji rolnictwa*, w: *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska. Księga dedykowana profesorowi Wiktorowi Pawlakowi*, red. R. Budzinowski, Poznań 2004, s. 45.

<sup>47</sup> Tak np. J. Hudault, *L'évolution...*; idem, *Du droit rural...*

<sup>48</sup> J. Hudault, *L'évolution...*, s. 253.

na cele przemysłowe stanowi pewną konkurencję dla zaspokajania potrzeb żywnościowych społeczeństwa. Przesądza to o zakresie jej wsparcia.

Już tylko naszkicowana ewolucja prawa rolnego, uwzględniająca kształtowanie się regulacji dotyczących rolnictwa, wskazuje, jak bardzo to prawo odbiegło współcześnie od swych agrarnych korzeni. Nie oznacza to, że problematyka gruntowa straciła na znaczeniu. Okazuje się bowiem, że także obecnie uregulowania dotyczące „dostępu do ziemi” mogą być przedmiotem dyskusji i prac legislacyjnych<sup>49</sup>. Jednakże nie one decydują o dzisiejszym kształcie prawa rolnego. Poszczególne dziedziny rolnictwa czy z rolnictwem tylko powiązane nie są w jednakowym stopniu objęte regulacją prawną; unormowanie niektórych z nich ulega ograniczeniu, a innych – rozbudowie. Charakterystyka rozwoju legislacji wskazuje na to, że współczesny ustawodawca jest bardziej zainteresowany problematyką żywnościową czy rozwoju obszarów wiejskich, aniżeli klasycznymi zagadnieniami rolnictwa, czyli samą produkcją rolną (organizacją tej produkcji)<sup>50</sup>. Można w tym kontekście powiedzieć, że prawo rolne, tak jak rolnictwo, staje się wielofunkcyjne<sup>51</sup>.

5. Mówiąc o przyszłości prawa rolnego nie można pominąć tych kwestii, które – patrząc z naukowego punktu widzenia – pozwalają określić jego kształt. W tym miejscu nie chodzi o relacje tego prawa z innymi dziedzinami, ale o zagadnienia dotyczące jego „wnętrza”, zwłaszcza przedmiotu regulacji. Koncepcje doktrynalne nie tworzą wprawdzie rzeczywistości, ale umożliwiają jej analizę, opis, uporządkowanie itd. Jak przyjęto w założeniach wyjściowych, koncepcje ujmujące prawo rolne jako odrębną gałąź w systemie prawa powinny dawać wyraz dążeniu do konsolidacji regulacji prawnych dotyczących różnych aspektów rolnictwa. Winny one też służyć zachowaniu tożsamości tego prawa, które – właśnie mimo ogromnej zmienności regulacji i jej rozciągnięcia na kwestie związane wyłącznie z rolnictwem – można będzie zasadnie również w przyszłości nazywać prawem rolnym.

<sup>49</sup> Świadczy o tym choćby toczona w Polsce dyskusja o przyszłym kształcie obrotu rolnego, związana z pracami nad nowym kodeksem cywilnym, zmianą ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego czy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu państwa. Zob. np. A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 29 i n.

<sup>50</sup> Por w odniesieniu do problematyki żywnościowej L. Costato, *Du droit rural...*, s. 327.

<sup>51</sup> O prawie rolnym jako o prawie wielofunkcyjnym pisze A. Jannarelli, *Antonio Carrozza e le nuove sfide...*, s. 3 i n.

Przeprowadzona charakterystyka rozwoju regulacji dotyczących różnych aspektów rolnictwa wskazuje już, jak bardzo przedmiot zainteresowania ustawodawcy wyszedł poza sam proces produkcji rolnej i objął sprawy tylko powiązane z samym wytwarzaniem produktów rolnych. Oznacza to przesunięcie dotychczasowych (tradycyjnych) granic prawa rolnego na nowe obszary stosunków społecznych, które – co do zasady – są przedmiotem regulacji innych dziedzin prawa. Właśnie określenie owych nowych granic jest szczególnie istotne dla rozważań o przyszłości prawa rolnego, zważywszy na rozbudowę regulacji dotyczących kwestii środowiskowych w rolnictwie, problematyki żywnościowej, rozwoju obszarów wiejskich oraz tzw. prawa rolno-przemysłowego<sup>52</sup>. Nasuwa się bowiem na tym tle pytanie: czy prawo rolne ulegnie przekształceniu zwłaszcza w prawo ochrony środowiska, prawo żywnościowe czy tzw. prawo wiejskie?

W przypadku losu prawa rolnego w kontekście rozbudowy regulacji rolno-środowiskowych, odpowiedź wydaje się dosyć oczywista. Ustawodawca stara się ograniczać szkodliwe oddziaływanie rolnictwa na środowisko, a także – poprzez działalność rolniczą – wpłynąć pozytywnie na jego stan. Z tego względu przepisy o ochronie środowiska zostały wprowadzone „do wnętrza prawa rolnego”<sup>53</sup>, co określane jest jako zjawisko „ekologizacji” tego prawa<sup>54</sup>. Regulacja rolno-środowiskowa wyznacza granice i parametry oceny prowadzenia działalności rolniczej, a jednocześnie mocno tę działalność ogranicza<sup>55</sup>. Oznacza to, że prawa ochrony środowiska nie należy utożsamiać z prawem rolnym, ani też nie można sprowadzać tego drugiego do prawa ochrony środowiska. Nie do obrony byłby więc pogląd o przekształceniu się prawa rolnego w prawo ochrony środowiska<sup>56</sup>. „Środowiskowe” regulacje dotyczące działalności rolniczej nie

<sup>52</sup> Bliżej o przedmiocie prawa rolnego i jego nowych granicach oraz o relacjach prawa rolnego z wymienionymi dziedzinami regulacji zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 188 i n.

<sup>53</sup> Por. R. Rossi, *Diritto della produzione agricola e tutela dei beni ambientali (breve nota parenetica per il autore del diritto agrario)*, w: *Scritti in onore di E. Romagnoli*, vol. I, Milano 2000, s. 948.

<sup>54</sup> Tak W. Winkler, *L'impact du droit de l'environnement sur le droit agraire en Allemagne*, „Rivista di Diritto Agrario” 1994, z. 2, s. 32 i n.; idem, *Agrarrecht – Umweltrecht...*, s. 10 i n.

<sup>55</sup> Zob. M. Goldoni, *Il diritto agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 2007, z. 4, s. 536; L. Costato, *La lezione di Antonio Carrozza (e qualche possibile fraintendimento)*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 1, s. 15 i n.

<sup>56</sup> Odrzuca się w literaturze włoskiej koncepcje wchłonięcia prawa rolnego przez prawo ochrony środowiska; zob. np. A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario. I. Elementi di teoria generale*, Milano 1988, s. 93; ostatnio M. Goldoni, *Il diritto...*, s. 536.

stanowią jakiejś odrębnej dziedziny, można je określić jako prawo rolno-środowiskowe i traktować jako dział prawa rolnego.

Tak samo należy rozstrzygnąć pytanie o los prawa rolnego w kontekście rozbudowy regulacji żywnościowych. Te regulacje zaczęły się rozwijać głównie wokół kwestii związanych z wytwarzaniem i obrotem produktami rolnymi przetworzonymi, przeznaczonymi do spożycia. Z biegiem czasu przedmiot regulacji uległ znacznemu poszerzeniu, co znalazło wyraz w definicji prawa żywnościowego zamieszczonej w art. 3 pkt 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, obejmującej wszystkie etapy produkcji przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt hodowlanych lub używanej do ich żywienia. Tak szerokie ujęcie prawa żywnościowego nie oznacza, że nastąpiło przekształcenie prawa rolnego w prawo rolno-żywnościowe<sup>57</sup> czy żywnościowe<sup>58</sup>. Należałoby raczej odpowiedzieć się za stanowiskiem, że te regulacje żywnościowe, które związane są z rolniczym wytwarzaniem, należą do prawa rolnego i – jako prawo rolno-żywnościowe – stanowią jego dział. Nie przeczy to stwierdzeniu, że prawo żywnościowe jest coraz bardziej wyodrębniającą się dziedziną prawa.

Również negatywnie należałoby odpowiedzieć na pytanie o możliwość przekształcenia się prawa rolnego w prawo rozwoju obszarów wiejskich (tzw. prawo wiejskie). To ostatnie obejmuje stosunki rolnictwa z terytorium, łącząc w ten sposób element środowiskowy oraz żywnościowy oraz różne rodzaje działalności, wśród których znaczące miejsce zajmuje gospodarka rolna. Tym samym na to prawo składają się regulacje prawne dotyczące wielu aspektów życia na obszarze wiejskim (np. ekonomicznego, ekologicznego, socjologicznego i kulturalnego)<sup>59</sup>. Trzeba jednakże zauważyć, że tak szeroko rozumiane prawo wiejskie nie stanowi działu prawa rolnego, to ostatnie wchodzi raczej w zakres zainteresowania prawa wiejskiego. Niemniej w ramach tak rozumianego prawa wiejskiego można wskazać regulacje odnoszące się do obszarów wiejskich, które mogą być traktowane jako dział prawa rolnego.

Odnotowując rozbudowę regulacji prawnych zwłaszcza w kierunku rolno-środowiskowym, rolno-żywnościowym i obszarów wiejskich oraz

---

<sup>57</sup> Przeciwno pogładowi, by prawo rolne miało ulec przekształceniu w prawo rolno-żywnościowe, opowiadał się A. Carrozza, *Lezioni...*, s. 93.

<sup>58</sup> Co podkreśla L. Costato, *Du droit rural...*, s. 318.

<sup>59</sup> Tak R. Norer, *Skizzen...*, s. 159. Autor łączy przyszłość prawa rolnego z prawem rozwoju obszarów wiejskich (prawa wiejskiego).

jej konsekwencje w zakresie kształtu prawa rolnego, warto zaznaczyć, że regulacja prawnorolna, wychodząc poza samą działalność wytwórczą, wkroczyła też w te sfery stosunków społecznych, które – co do zasady – są przedmiotem zainteresowania innych dziedzin prawa. Występuje też zbliżanie się regulacji rolnictwa do regulacji innych dziedzin gospodarki. Daje temu wyraz np. traktowanie działalności rolniczej jako działalności gospodarczej czy upodabnianie się statusu gospodarstwa rolnego do przedsiębiorstwa. Omówione zjawiska w regulacji spraw rolnictwa wyznaczają już nowy obraz prawa rolnego, odbiegający od jego tradycyjnego ujęcia.

**6.** Przeprowadzone rozważania, uwzględniające różne aspekty problematyki objętej tytułem opracowania, upoważniają do optymistycznego spojrzenia na przyszłość prawa rolnego jako dziedziny ustawodawstwa. W szczególności uzasadniają one – w ramach podsumowania – sformułowanie kilku ogólnych wniosków.

Po pierwsze – motywy uzasadniające ingerencję ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolne, determinujące i legitymizujące działania ochronne oraz wspierające rozwój tego działu gospodarki, uległy wzmocnieniu. Potrzeba prowadzenia polityki rolnej i wprowadzania specjalnego czy nawet szczególnego ustawodawstwa uzasadniana jest obecnie nie tyle interesem samego rolnictwa, co przede wszystkim względami społecznymi, wynikającymi z wielości funkcji, które przypisywane są współcześnie temu działowi gospodarki. Wzmacnia to społeczną akceptację dla pewnych odrębności w traktowaniu rolnictwa w porównaniu z innymi sektorami gospodarki. Okazuje się zatem, że dzięki oddziaływaniu czynnika politycznego, międzynarodowego i ustrojowego swoistości rolnictwa nadal będą uwzględniane w regulacji prawnej. Szczególna rola w tym zakresie przypada Wspólnej Polityce Rolnej, która w coraz większym stopniu odwołuje się do lokalnych warunków rozwoju i uwzględnia pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa.

Po drugie – wzmocnienie motywów uzasadniających ingerencję ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolnictwa uzasadnia twierdzenie o dalszym rozwoju odrębnego ustawodawstwa rolnego. Nie oznacza to, że regulacja prawna obejmować będzie w jednakowym stopniu różne aspekty tego sektora gospodarki. Zróżnicowanie intensywności jurydyzacji poszczególnych dziedzin rolnictwa czy z rolnictwem tylko powiązanych jest już dziś widoczne i z pewnością nie ulegnie osłabieniu w przyszłości. Jednocześnie przyszłe prawo rolne zachowa

swój ochronny charakter nie tylko względem samych producentów, ale i konsumentów. Ci pierwsi nadal zasługiwać będą na ochronę ze względu na właściwości samego procesu wytwarzania, jego ukierunkowanie na zaspokajanie potrzeb żywnościowych, słabość względem jednostek przetwórczych i handlowych wchodzących w skład agrobiznesu oraz z uwagi na wymiar środowiskowy i terytorialny swojej działalności.

Po trzecie – różna intensywność działalności ustawodawcy w poszczególnych dziedzinach rolnictwa czy z rolnictwem tylko powiązanych uzasadnia także w przyszłości weryfikację dotychczasowych, a nawet poszukiwanie nowych koncepcji ujmujących prawo rolne jako gałąź systemu prawnego, w tym udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące możliwość jego przekształcenia się w inną dziedzinę prawa. Jeśli, jak przyjmuje się w niniejszych rozważaniach, zachowanie tożsamości prawa rolnego wymaga zawsze uwzględnienia etapu wytwarzania produktów rolnych, to zapewnieniu ciągłości, a jednocześnie jedności jakże zróżnicowanych regulacji, może służyć odwołanie się do kategorii działalności rolniczej. To ona właśnie umożliwia połączenie etapu wytwarzania z dalszymi etapami łańcucha żywnościowego, a więc i połączenie tradycyjnych regulacji rolnictwa związanymi z działalnością rolniczą z natury z regulacją tzw. działalności z nią powiązanych, a z uwagi na miejsce prowadzenia – z regulacjami dotyczącymi rozwoju obszarów wiejskich. Można by na tym tle powiedzieć, sięgając do sformułowania włoskiego agrarysty, że tak ujmowane współczesne i przyszłe prawo rolne uzyskuje „wielowymiarową tożsamość”<sup>60</sup>.

Po czwarte – przyszły rozwój prawa rolnego wymaga znacznego zwiększenia intensywności badań naukowych, wspomagających zarówno proces stosowania, jak i stanowienia prawa. Wysiłek badawczy powinien uwzględniać dogmatyczne i teoretyczne aspekty regulacji prawnorolnych – krajowych, wspólnotowych oraz międzynarodowych. Skoro zaś rozwój rolnictwa wiązany jest z rozwojem innych sektorów gospodarki, to i w badaniach akcent powinien spoczywać nie tyle na wykazywaniu odrębności prawa rolnego, co właśnie na ustalaniu powiązań z innymi dziedzinami prawa. Umożliwi to odejście od pozycji obronnych prawa rolnego i przejście do ofensywy<sup>61</sup>, służącej jego rozwojowi. Skoro rolnictwa dotyczą uregulowania specjalne czy nawet szczególne, to ich badanie – z różnego

<sup>60</sup> Zob. A. Jannarelli, *Antonio Carrozza e le nuove sfide...*, s. 3 i n.

<sup>61</sup> Por. R. Norer (*Skizzen...*, s. 162), który taką postawę odnosi do rozwoju prawa wiejskiego.



punktu widzenia – jest użyteczne i konieczne. Ofensywa powinna towarzyszyć także zabiegom wokół wzmocnienia pozycji dydaktycznej prawa rolnego.

## THE FUTURE OF AGRICULTURAL LAW

### Summary

The purpose of these considerations is to determine the future of agricultural law. The Author makes the following assumptions: firstly, regulation on various aspects related to agriculture will build itself up also in the future and its separation as agricultural law will still be possible due to specific features thereof; secondly, the subject of agricultural law shall not be restricted to production of agricultural goods, but at the same time omitting the stage of primary agricultural production seems impossible against the background of the ongoing extension of legislation in the sphere of agriculture and farm related activities. Such different aspects of legal regulation of this part of the economy should be formulated in a way which allows for agricultural law consolidation – not its distraction.

The Author concludes by pointing at new foundations of agricultural law development and takes note of legislation growth in the field of agri-environment law, agri-food law and rural development law.

## IL FUTURO DEL DIRITTO AGRARIO

### Riassunto

L'obiettivo delle considerazioni svolte nell'articolo è il tentativo di determinare il futuro del diritto agrario. L'Autore assume due presupposti: il primo che anche nel futuro aumenterà la regolazione giuridica concernente i diversi aspetti dell'agricoltura, che può essere – dato i suoi caratteri – individuata come diritto agrario; il secondo – che è ovvio – è che non si può ridurre l'oggetto del diritto agrario alla sola produzione di prodotti agricoli, ma nello stesso tempo – dato l'ampliamento della legislazione concernente l'agricoltura o con l'agricoltura soltanto connessa – questo aspetto non può essere tralasciato. I diversi aspetti della regolazione giuridica di questo settore dell'economia dovrebbero essere formulati in modo tale da portare alla consolidazione del diritto agrario e non alla sua disintegrazione.

In conclusione l'Autore indica le nuove basi dello sviluppo del diritto agrario, esponendo lo sviluppo della legislazione concernente il diritto agro-ambientale, agro-alimentare e il diritto sullo sviluppo rurale.



**PAWEŁ BLAJER**

## **Rękojmia za wady produktów rolnych**

### **1. Uwagi wstępne**

Przemiany społeczno-polityczne i gospodarcze lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, prowadzące między innymi do ściślejszego powiązania gospodarstw rolnych z rynkiem, przyczyniły się również do istotnej zmiany roli producenta rolnego. Nie jest on już dzisiaj wyłącznie wytwórcą artykułów rolnych. Tradycyjna definicja działalności rolniczej, określająca ten przejaw ludzkiej aktywności jako „działalność wytwórcza w rolnictwie, w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”, stała się już mocno anachroniczna<sup>1</sup>. Producent rolny często jest również przetwórcą wytwarzanych przez siebie artykułów, nierzadko także osobiście je sprzedaje, obywając się w tym względzie bez pośredników. Wprowadzając wyprodukowane przez siebie artykuły rolne na rynek, bierze z kolei odpowiedzialność za jakość oraz niewadliwość tych produktów.

Opisane wyżej realia gospodarcze skłaniają do szerszego uwzględnienia problematyki odpowiedzialności producenta rolnego za wytwarzane przez niego produkty, zapewniając jednocześnie takim badaniom walor praktycznej doniosłości. Reżimy odpowiedzialności mogą zaś być rozmaite. Jednym z nich jest odpowiedzialność z tytułu rękojmi za wady rzeczy, mająca zastosowanie przede wszystkim w sytuacji, gdy produkty rolne wprowadzane są na rynek podstawie umów sprzedaży, ale – mocą wyraź-

---

<sup>1</sup> Na zmieniające się warunki prowadzenia działalności rolniczej, zakładającej większe „urynkowanie” samego procesu wytwórczego, zwracają uwagę ustawodawcy europejscy, przede wszystkim ustawodawca hiszpański i włoski. Potrzebę unowocześnienia również polskiej definicji działalności rolniczej dostrzegli już dawno przedstawiciele rodzimej doktryny; por. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań, 1992, s. 95.

nych odesłań ustawowych – znajdująca zastosowanie również w przypadku innych umów nazwanych, odgrywających istotną rolę w handlu artykułami rolnymi (kontraktacja lub dostawa).

Za wyborem tej tradycyjnej, cywilistycznej instytucji, jaką jest rękojmia za wady, i przeanalizowaniem jej w swoistym „prawno-rolnym” kontekście, przemawiają również względy teoretyczne, przede wszystkim zaś aktualny stan badań. Wbrew pozorom, w nauce prawa występują w tym względzie istotne braki. Oczywiście sama rękojmia za wady została wszechstronnie przeanalizowana w nauce prawa cywilnego<sup>2</sup>. Dla opracowań z zakresu tej dziedziny prawa charakterystyczne jest jednak bardzo pobieżne traktowanie lub nawet całkowite pomijanie tych norm kodeksowych, które odnoszą się do rękojmi za wady produktów rolnych. Z kolei w doktrynie agrarystycznej ta problematyka, wprawdzie poruszana przy różnych okazjach (np. w rozważaniach dotyczących umowy kontraktacji<sup>3</sup>), nie doznała się do tej pory szerszego uwzględnienia. Potrzeba zapełnienia tej luki wydaje się tym bardziej nagląca, że ostatnie lata przyniosły kilka znaczących publikacji dotyczących innych reżimów odpowiedzialności, którym podlegać może producent rolny, a zwłaszcza odpowiedzialności za produkt niebezpieczny<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Tylko tytułem przykładu wymienić można kilka z imponującej liczby pozycji poświęconych tej problematyce: S. Sołtysiński, *Odpowiedzialność producenta wobec konsumenta za szkody wyrządzone wprowadzeniem do obrotu rzeczy z wadami*, „Studia Cywilistyczne”, t. XV, 1970, s. 165 i n.; C. Zieliński, *Charakter uprawnień kupującego z tytułu rękojmi za wady fizyczne rzeczy*, „Nowe Prawo” 1976, nr 7-8; C. Żuławska, *Zabezpieczenie jakości świadczenia*, „Studia Cywilistyczne” 1978, nr 29; eadem, *Ewolucja odpowiedzialności za jakość świadczenia*, w: *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, red. E. Łętowska, Ossolineum, Wrocław 1983; eadem, *Uwarunkowania odpowiedzialności za jakość (ujęcie dynamiczne)*, „Studia Prawnicze” 1990, nr 2; Z. Świdorski, *Konstrukcja prawna odpowiedzialności sprzedawcy z tytułu rękojmi za wady fizyczne rzeczy w Kodeksie cywilnym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, nr 9; G. Tracz, *Odpowiedzialność sprzedawcy za wady rzeczy na gruncie prawa polskiego oraz Konwencji Wiedeńskiej o międzynarodowej sprzedaży towarów; uwagi prawnoporównawcze*, w: *Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Stanisława Włodyki*, Kraków 1996; Z. Wasiak, *Ochrona nabywcy na tle przepisów o rękojmi za wady fizyczne w Kodeksie cywilnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1971, nr 77. Niezwykle istotne znaczenie mają też opracowania o charakterze komentarzy lub systemów, które powołane zostaną w dalszej części niniejszej pracy.

<sup>3</sup> Por. Z. Policzekiewicz, *Odpowiedzialność stron w stosunku kontraktacji w obrocie powszechnym*, Warszawa, 1980; A. Majewski, *Odpowiedzialność kontraktującego z tytułu rękojmi za wady fizyczne przedmiotów świadczeń dodatkowych*, Gdańsk, 1995.

<sup>4</sup> Por. w szczególności E. Kremer, *Odpowiedzialność za produkt rolny w prawie polskim*, w: *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski, A. Zieliński, Poznań 2002.

Podejmując dalsze rozważania, należy już w tym miejscu sformułować kilka założeń o charakterze wyjściowym, determinujących sposób przeprowadzenia oraz porządek dalszych badań.

Po pierwsze – podkreślić należy, że z tytułu rękojmi za wady rzeczy sprzedanej producent rolny zasadniczo odpowiada na zasadach ogólnych, a zatem zgodnie z przepisami art. 556-577 k.c., zakładającymi surową odpowiedzialność niezależną od winy sprzedawcy, jak również niezależną od wykazania szkody wynikającej ze świadczenia rzeczy wadliwej. W niektórych przypadkach ustawodawca przewiduje odstępstwa od wspomnianych ogólnych reguł, raz ze względu na specyfikę produktów rolnych, innym razem ze względu na cechy podmiotowe odnoszące się do samej osoby producenta rolnego. Właśnie te szczególne regulacje będą przedmiotem dalszych rozważań. W konsekwencji podjęta zostanie próba przesłedzenia swoistych dla gospodarki rolnej rozwiązań w zakresie instytucji rękojmi za wady, wskazania tych unormowań, które znajdują zastosowanie w handlu artykułami rolnymi. Oczywiście rozmiary niniejszego opracowania nie pozwalają na wyczerpujące omówienie całej problematyki, dlatego dalsze badania zostaną skoncentrowane przede wszystkim na zagadnieniach najistotniejszych, w szczególności na unormowaniu rękojmi za wady główne niektórych zwierząt gospodarskich, jak również odpowiedzialności producenta rolnego z tego tytułu w ramach umowy kontraktacji.

Po drugie – czytelne przedstawienie znaczenia rękojmi za wady w prawie rolnym wymaga krótkiego skonfrontowania tej instytucji z innymi reżimami odpowiedzialności, którym podlegać może producent rolny, sprzedający wytworzone przez siebie artykuły. Konieczne zatem wydaje się poświęcenie kilku słów prawnym regulacjom sprzedaży konsumenckiej, odpowiedzialności za produkt niebezpieczny oraz wymogom odnoszącym się do jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Ta syntetyczna próba porównania wymienionych reżimów odpowiedzialności powinna umożliwić sformułowanie wniosków co do „atrakcyjności” każdego z nich dla nabywców produktów rolnych.

Celem niniejszego opracowania jest więc sformułowanie odpowiedzi na pytanie, czy tradycyjna, cywilistyczna instytucja rękojmi za wady odpowiada współczesnym warunkom funkcjonowania rynku produktów rolnych. To zasadnicze zamierzenie badawcze, o charakterze przede wszystkim praktycznym, uzupełniane jest rozważaniami o nieco bardziej teoretycznej naturze. Chodzi bowiem również o ustalenie, czy obowiązujące w Kodeksie cywilnym szczególne regulacje dotyczące rękojmi za

wady niektórych produktów rolnych umożliwiają formułowanie odrębnej, prawno-rolnej instytucji, którą można by nazwać „rękojmią rolną”, a która stanowiłaby przedmiot zainteresowania już nie tyle prawa cywilnego, ile prawa rolnego.

Zrealizowaniu powyższych celów służyć mają opisane powyżej założenia wyjściowe, rzutujące także na konstrukcję niniejszej pracy. Jej pierwsza część dotyczy szczególnych regulacji rękojmi za wady w obrocie produktami rolnymi, a druga zaś – porównania rękojmi z innymi reżimami odpowiedzialności, którym podlegać może producent rolny. Przeprowadzone w każdej z tych części rozważania pozwolą z kolei na udzielenie odpowiedzi na sformułowane wyżej pytanie.

## **2. Szczególne regulacje dotyczące rękojmi za wady w obrocie produktami rolnymi**

A. Zgodnie z ogólnymi przepisami Kodeksu cywilnego, odpowiedzialność z tytułu rękojmi aktualizuje się w przypadku sprzedaży przez producenta rolnego rzeczy (a więc tylko przedmiotów materialnych – art. 45 k.c.), jak również energii i praw (art. 555 k.c.). „Rzeczy” w rozumieniu przepisów o rękojmi nie można zatem utożsamiać z pojęciem „produktu” (przewidzianym na potrzeby innych rodzajów odpowiedzialności), choć dla pewnego ułatwienia można mówić o rękojmi za wady produktów rolnych, pamiętając, że muszą to być rzeczy w cywilistycznym rozumieniu.

Od wyżej wymienionej zasady sam Kodeks cywilny przewiduje jednak wyjątki, wprowadzając odpowiedzialność sprzedawcy z tytułu rękojmi za wady niektórych gatunków zwierząt gospodarskich, które zgodnie z ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>5</sup> rzeczami nie są, a jedynie w sprawach nieuregulowanych stosuje się do nich odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. Tymczasem Kodeks cywilny w art. 570 statuuje odpowiedzialność sprzedawcy z tytułu rękojmi za wady główne zwierząt wymienionych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa z 7 października 1966 r. w sprawie odpowiedzialności sprzedawców za wady główne niektórych gatunków zwierząt<sup>6</sup>, czyli koni, owiec i norek. Na tle tak sformułowanego przepisu pojawiło się pytanie, czy rękojmia obejmuje wady wyłącznie tych trzech gatunków zwierząt, czy też reżimem odpowiedzial-

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 111, poz. 724.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 257.

ności z tego tytułu należy objąć również wady innych zwierząt. Wątpliwość tę rozstrzygnął Sąd Najwyższy w kilku swoich orzeczeniach<sup>7</sup>, stwierdzając, że sprzedawca zwierzęcia niewymienionego w powołanym rozporządzeniu Ministra Rolnictwa odpowiada z tytułu rękojmi za wady fizyczne tego zwierzęcia na zasadach ogólnych, czyli bez ograniczeń wynikających ze szczególnego unormowania odpowiedzialności za wady główne koni, owiec i norek. Przyjęcie odmiennego stanowiska, zakładającego brak odpowiedzialności z tytułu rękojmi sprzedawcy innych zwierząt gospodarskich (np. krów lub prosiąt), oznaczałoby – zdaniem Sądu Najwyższego – że nabywcy przeważającej większości zwierząt byłiby w ogóle pozbawieni ochrony, gdy chodzi o wady tych zwierząt, takie zaś uprzywilejowanie sprzedawców kosztem nabywców nie dałoby się niczym usprawiedliwić. Podsumowując, producent rolny będzie odpowiadał nie tylko za będące rzeczami w sensie cywilistycznym artykuły rolne, ale również za wyhodowane przez niego, a następnie sprzedane zwierzęta.

Ponadto należy zaznaczyć, że odpowiedzialność producenta rolnego z tytułu rękojmi aktualizować się może nie tylko przy okazji sprzedaży wyprodukowanych przez niego artykułów (płodów) rolnych, ale również w przypadku zbywania (sprzedaży) określonych składników należącego do niego gospodarstwa. Przykładowo, sprzedawca będzie odpowiadał z tego tytułu za wadę fizyczną nieruchomości, gdy sprzedając należące do niego grunty rolne, mylnie podał ich obszar. Co więcej – w literaturze podkreśla się, że z odpowiedzialności nie zwalnia go nawet oparcie się na danych zawartych w materiałach geodezyjnych, przede wszystkim ewidencji gruntów i budynków, jeśli dane te nie są zgodne z rzeczywistością<sup>8</sup>.

Odpowiedzialność z tytułu rękojmi obejmuje nie tylko sprzedaż rzeczy, ale także określonych praw, oczywiście pod warunkiem, że są one zbywalne. W ostatnich latach to właśnie niematerialne składniki gospodarstwa rolnego w istotnym rozmiarze zaczęły rzutować na wartość tej jednostki produkcyjnej. Składniki te mogą być przedmiotem samodzielnego obrotu, jak to ma miejsce np. w przypadku indywidualnych ilości referencyjnych na dostawy mleka, zgodnie z art. 22 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych<sup>9</sup>. Tym samym

<sup>7</sup> Por. uchwałę Sądu Najwyższego z 22 marca 1974 r., III CZP 16/74, OSNCP 1975/2, poz. 19, oraz wyrok Sądu Najwyższego z 11 sierpnia 1978 r., III CRN 151/78, OSNCP 1976/6, poz. 125.

<sup>8</sup> Por. J. Skąpski, *Rękojmia za wady*, w: *System prawa cywilnego*, t. II, Warszawa 1985, s. 129.

<sup>9</sup> Dz. U. 2005, Nr 244, poz. 2081 ze zm. Jeżeli zbycie kwoty mlecznej następuje tytułem sprzedaży, pojawia się kwestia odpowiedzialności sprzedawcy za wady prawa do kwoty mlecz-

zakres przedmiotowy odpowiedzialności producenta rolnego zawierającego umowy sprzedaży dotyczące składników jego gospodarstwa lub wyprodukowanych przez niego artykułów rolnych, ulega znacznemu poszerzeniu.

B. Zgodnie z przepisami ogólnymi, warunkiem *sine qua non* odpowiedzialności producenta rolnego z tytułu rękojmi jest wadliwość wytworzonych i wprowadzonych do obrotu tytułem umowy sprzedaży lub kontraktacji produktów rolnych. Kodeks cywilny rozróżnia z kolei dwa rodzaje wad: wady fizyczne<sup>10</sup> i wady prawne<sup>11</sup>. Na tle tych ogólnych unormowań pojawiają się unormowania szczególne, istotne przede wszystkim w ramach obrotu produktami rolnymi i prowadzące zasadniczo (choć nie w każdym przypadku) do złączenia odpowiedzialności producenta rolnego.

Jeśli chodzi o pierwszy rodzaj wad (wady fizyczne), ustawodawca wprowadza pewne ich kategorie, takie jak wady główne przy sprzedaży określonych gatunków zwierząt gospodarskich lub wady istotne w ramach umowy kontraktacji. W pierwszym przypadku wyłącznie zaistnienie wady głównej pociąga za sobą odpowiedzialność sprzedawcy z tytułu rękojmi, a co zatem idzie – inne wady nie mają znaczenia dla tej odpowiedzialności. Powołane wyżej rozporządzenie Ministra Rolnictwa szczegółowo wylicza, jakie wady koni, owiec i nerek należy uznać za główne, nie pozostawiając w tym miejscu większych wątpliwości interpretacyjnych<sup>12</sup>. Wymienione w rozporządzeniu choroby i narowy są na tyle doniosłe z punktu widzenia gospodarczego, że ustawodawca postanowił powiązać z ich zaistnieniem odpowiedzialność sprzedawcy z tytułu rękojmi, zwalniając go jednocześnie z odpowiedzialności za inne wady tych trzech gatunków

---

nej, w szczególności za istnienie tego prawa po stronie sprzedawcy (wada prawna). Oczywiście, ze względu na publicznoprawny charakter nadzoru nad umowami sprzedaży kwoty mlecznej, polegający na obowiązku zatwierdzenia umowy w drodze decyzji dyrektora oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego, odpowiedzialność taka wchodziłaby w grę wyłącznie w przypadkach wyjątkowych, jednak całkiem wykluczyć się jej nie da.

<sup>10</sup> Tzn. wady zmniejszające wartość lub użyteczność sprzedanej rzeczy ze względu na cel w umowie oznaczony albo wynikający z okoliczności lub przeznaczenia rzeczy. Ponadto, rzecz sprzedana ma wady fizyczne, jeżeli nie posiada właściwości, o których istnieniu sprzedawca zapewnił kupującego, oraz gdy rzecz wydana została kupującemu w stanie niepełnym.

<sup>11</sup> Zachodzące, gdy rzecz sprzedana stanowi własność osoby trzeciej, albo jeżeli jest obciążona prawem osoby trzeciej, a w przypadku sprzedaży praw, gdy dane prawo nie istnieje.

<sup>12</sup> Zgodnie z § 1 ust. 2 powołanego rozporządzenia, wadami głównymi są: u koni – łykawość, dychawica świszcząca, wartogłowienie (przewlekłe schorzenie mózgowia lub opon mózgowych z obniżeniem świadomości zwierzęcia) oraz przewlekłe schorzenie wewnętrznych części oka powstałe na tle nieurazowym, u owiec – świerz, natomiast u nerek – gruźlica.



zwierząt. Dalsza modyfikacja odpowiedzialności z tytułu rękojmi za wady główne polega na wprowadzeniu terminów biegnących od dnia wydania zwierzęcia, a określających czas, w którym może wyjść na jaw wada główna<sup>13</sup>. Terminy te mają charakter techniczny i oparte są na przesłankach naukowych z zakresu weterynarii, odpowiadają bowiem – co do zasady – okresom inkubacji zarazków, rozwinięcia się i uwidocznienia objawów procesu chorobowego lub okresom niezbędnym do zaobserwowania narowu<sup>14</sup>. W przypadku ujawnienia się wady w powołanym terminie, Kodeks wprowadza domniemanie, że istniała już ona w chwili wydania zwierzęcia, co ma to znaczenie, że w myśl zasad ogólnych sprzedawca nie odpowiada za wady fizyczne, które powstały po przejściu niebezpieczeństwa na kupującego (a więc najczęściej oddania rzeczy w posiadanie), chyba że wady wynikły z przyczyny tkwiącej już poprzednio w rzeczy sprzedanej (art. 559 k.c.).

Inaczej przedstawia się sprawa w przypadku wad „istotnych”, uregulowanych przepisami o umowie kontraktacji (art. 621 k.c.). Po pierwsze – producent rolny w ramach umowy kontraktacji odpowiada wobec kontraktującego z tytułu rękojmi za wszelkie wady wytworzonych i dostarczonych produktów rolnych, a więc nie tylko za wady istotne, niemniej wyłącznie wystąpienie tych ostatnich uprawnia kontraktującego do odstąpienia od umowy. Po drugie – w przeciwieństwie do wad „głównych” niektórych gatunków zwierząt gospodarskich, ustawodawca nie definiuje wad istotnych, pozostawiając interpretację tego pojęcia orzecznictwu i doktrynie, które wysunęły w tym przedmiocie kilka propozycji. Zdaniem G. Bieńki<sup>15</sup>, wada jest istotna, gdy jej skutkiem jest nieprzydatność produktu rolnego do użytku określonego w umowie lub wynikającego z przeznaczenia produktu. Podobnie definiuje to pojęcie J. Szachulowicz<sup>16</sup>. Na tle przytoczonych definicji (nieposiadających zbyt wielu walorów poznawczych, odwołują się bowiem wprost do definicji wad fizycznych z art. 556 k.c.) na szczególną uwagę zasługuje pogląd A. Stelmachow-

<sup>13</sup> 15 dni od dnia wydania zwierzęcia – przy łykawości, dychawicy świszczącej i wertogłowieniu u koni i przy świerzbie u owiec; 30 dni od dnia wydania zwierzęcia – przy przewlekłym schorzeniu wewnętrznych części oka powstałym na tle nieurazowym u koni oraz przy gruźlicy u norek.

<sup>14</sup> Por. Cz. Żuławska, w: *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 2, Warszawa 2002, s. 77.

<sup>15</sup> G. Bieńka, w: *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 2, Warszawa 2002, s. 143.

<sup>16</sup> J. Szachulowicz, w: *Kodeks cywilny, t. II – Komentarz do artykułów 450-1088*, Warszawa, 2005, s. 340.

skiego, który stoi na stanowisku, że przedmiot kontraktacji ma wady istotne, gdy w ogóle nie nadaje się do użytku jako surowiec do dalszego przetwórstwa lub konsumpcji<sup>17</sup>.

Obie wyżej powołane regulacje w zakresie wad głównych oraz wad istotnych zmierzają do wzmocnienia pozycji producenta rolnego poprzez ograniczenie jego odpowiedzialności z tytułu rękojmi wobec drugiej strony umowy. Nie należy jednak zapominać, że nie są to regulacje bezwzględnie obowiązujące i mogą być modyfikowane przez strony stosunku zobowiązaniowego. Taką ewentualność przewiduje zresztą sam ustawodawca w odniesieniu do odpowiedzialności z tytułu rękojmi za wady główne niektórych gatunków zwierząt, wprowadzając w przepisie art. 571 §2 k.c. zasadę, iż za wady, które nie zostały uznane za główne, sprzedawca ponosi odpowiedzialność tylko wtedy, gdy było to zastrzeżone w umowie. Z brzmienia tego przepisu *explicite* wynika, że sprzedawca zwierzęcia należącego do gatunku wymienionego w cytowanym rozporządzeniu Ministra Rolnictwa może przyjąć na siebie rozszerzoną odpowiedzialność za wszystkie wady fizyczne zwierzęcia niebędące wadami głównymi. Tego też zdania jest Sąd Najwyższy, który dodatkowo stoi na stanowisku, że nie jest konieczne, by sprzedawca w umowie sprzedaży *expressis verbis* wymienił te konkretne wady zwierzęcia, za które będzie ponosił odpowiedzialność, brak takiego wymienienia może bowiem oznaczać, że sprzedawca przyjął na siebie odpowiedzialność za wszystkie wady fizyczne, o których mowa w art. 556 k.c.<sup>18</sup> Podobnie, wprowadzenie szczególnych zasad odpowiedzialności z tytułu rękojmi za wady główne niektórych gatunków zwierząt nie wyłącza zastosowania innych środków ochrony kupującego, zwłaszcza odpowiedzialności za szkodę, jaką kupujący może doznać z winy sprzedawcy (polegającej na tym, że dostarczył zwierzę znajdujące się w stanie, który może przynieść kupującemu dalszą szkodę). Odpowiedzialność ta uregulowana jest w przepisach ogólnych o odpowiedzialności deliktowej lub kontraktowej, a przepisy ograniczające odpowiedzialność z tytułu rękojmi za zwierzęta nie mogą jej wyłączać<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> A. Stelmachowski, *Kontraktacja*, w: *System prawa prywatnego. Zobowiązania – część szczegółowa*, red. J. Rajski, Warszawa 2001, s. 176.

<sup>18</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 16 października 1969 r., III CRN 375/69, OSNPG 1970/2, poz. 16, s. 41.

<sup>19</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z 18 maja 1973 r., III CRN 88/73, „Nowe Prawo” 1975, nr 5, s. 739. W podobnym duchu wypowiedział się również Sąd Najwyższy w wyroku z 10 października 1974 r., II CR 508/74, stwierdzając, że podstępne zatajenie przez sprzedawcę wobec kupującego wad fizycznych zwierząt może skutkować odpowiedzialnością z czynu

Analogiczne zasady mogą wejść w grę w przypadku odpowiedzialności producenta rolnego za wady istotne zakontraktowanych produktów rolnych, na gruncie przepisów o rękojmi przy kontraktacji, mimo że brakuje wśród nich odpowiednika art. 571 §2 k.c. Jednakże w takiej sytuacji zastosowanie może znaleźć ogólna reguła, wyrażona w art. 558 k.c., zgodnie z którą strony umowy mogą rozszerzyć odpowiedzialność z tytułu rękojmi<sup>20</sup>. Nic zresztą nie stoi na przeszkodzie, aby strony umownie określiły, jakie wady zakontraktowanych produktów w konkretnym przypadku będą uchodziły za istotne. Może się np. zdarzyć, że w umowie kontraktacji przewidziane zostaną szczególne normy jakościowe dla zakontraktowanych produktów, których niespełnienie przez producenta rolnego będzie uzasadniało odstąpienie przez kontraktującego od umowy ze względu na wady fizyczne produktów.

Omówione szczególne regulacje odnoszące się do instytucji rękojmi, znajdujące zastosowanie w przypadku umów sprzedaży i kontraktacji, zasadniczo uprzywilejowują producenta rolnego, ograniczając jego odpowiedzialność z tytułu rękojmi za wady fizyczne produktów rolnych. Sprzedaż i kontraktacja nie są jednak jedynymi typami umów stosowanymi w handlu produktami rolnymi. Zawierając inne umowy w tym zakresie, producent rolny „naraża się” na zaostrzone reguły odpowiedzialności z tytułu rękojmi za wady fizyczne. Przykładem może być umowa dostawy, która wyjątkowo również znajduje zastosowanie w stosunkach wiejskich<sup>21</sup> w przypadku specjalistycznych gospodarstw rolnych, gdy odbiorca dostarcza surowce dla przyszłej produkcji i chce zachować wpływ na proces wytwarzania.

Właśnie w odniesieniu do dostawy Kodeks cywilny stanowi, że dostawca ponosi odpowiedzialność z tytułu rękojmi za wady fizyczne dostarczonych rzeczy także wówczas, gdy wytworzenie rzeczy nastąpiło w sposób określony przez odbiorcę lub według dostarczonej przez niego dokumentacji technologicznej, chyba że dostawca – mimo zachowania należytej staranności – nie mógł wykryć wadliwości sposobu produkcji

---

niedozwolonego sprzedawcy za szkodę, wynikłą dla kupującego z wad fizycznych zwierząt, także wtedy, gdy nie są to wady główne.

<sup>20</sup> Por. J. Szachulowicz, w: *Kodeks cywilny...*, s. 340.

<sup>21</sup> Na wątpliwości co do aktualnego znaczenia umowy dostawy w obrocie gospodarczym zwraca uwagę W. J. Katner, w: *Prawo umów gospodarczych*, s. 1039 i n. Aktualnie nadal jednak umowa dostawy, mimo kwestionowania jej znaczenia, stanowi odrębny typ umowy nazwanej i nic nie stoi na przeszkodzie, by jej przedmiotem były również określone artykuły rolne lub żywnościowe.

lub dokumentacji technologicznej, albo że odbiorca – mimo zwrócenia przez dostawcę uwagi na powyższe wadliwości – obstawał przy podanym przez siebie sposobie produkcji lub dokumentacji technologicznej. Ta zaostrzona odpowiedzialność dostawcy, w sytuacji gdy jest nim producent rolny, oznacza, że będzie on odpowiadał z tytułu rękojmi za wady fizyczne produktów rolnych nawet wtedy, gdy przy ich wytwarzaniu związany jest wskazówkami odbiorcy co do sposobu wytworzenia lub dostarczoną przez odbiorcę dokumentacją techniczną.

Oprócz odpowiedzialności za wady fizyczne, Kodeks cywilny przewiduje również odpowiedzialność za wady prawne sprzedanej rzeczy. W przypadku umowy sprzedaży odpowiedzialność producenta rolnego za wady prawne rzeczy sprzedawanej będzie podlegała w całej rozciągłości zasadom ogólnym, tzn. będzie on odpowiadał, jeżeli rzecz sprzedana stanowi np. własność osoby trzeciej<sup>22</sup>. Zasada ta dotyczy zarówno sprzedaży artykułów wytworzonych w danym gospodarstwie, jak i poszczególnych składników tego gospodarstwa, takich jak grunty rolne lub składniki niematerialne, w tym przewidziane aktami prawa wspólnotowego prawa do produkcji.

Nieco inaczej natomiast przedstawia się analizowany problem w przypadku umowy kontraktacji. Odmienność nie wynika jednak z samych przepisów, prawne unormowania umowy kontraktacji nie wprowadzają bowiem żadnych szczególnych rozwiązań w zakresie odpowiedzialności producenta rolnego za wady prawne zakontraktowanych produktów, odsyłając w tym względzie do przepisów o sprzedaży. Niemniej – zdaniem komentatorów – przepisy o wadach prawnych w ogóle nie znajdują zastosowania do odpowiedzialności producenta rolnego w ramach stosunku kontraktacji. Wśród argumentów wysuwanych na poparcie tej tezy wymienia się okoliczność, że umowa kontraktacji *ex definitione* dotyczy rzeczy przyszłych, nieistniejących w momencie zawierania umowy, a tytuł prawny producenta do gospodarstwa, w którym produkty zostały wytworzone, jest nieistotny<sup>23</sup>. Ponadto, umowa kontraktacji zawierana jest w okolicznościach, które poprzedzają wprowadzenie towaru do obrotu, czyli w czasie, gdy z założenia towar nie mógł być zawłaszczony przez inne osoby<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Warto podkreślić, że zasada ta dotyczy również częstej w praktyce wiejskiej sprzedaży rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, które powinny stanowić własność sprzedawcy w chwili ich zindywidualizowania w celu spełnienia świadczenia.

<sup>23</sup> J. Szachulowicz, op. cit., s. 341.

<sup>24</sup> A. Stelmachowski, op. cit., s. 104.

Pogląd ten może jednak budzić pewne wątpliwości, zwłaszcza w razie pozbawienia kontraktującego ochrony w sytuacji, gdy osoba trzecia dochodzi od niego roszczeń dotyczących zakontraktowanych produktów rolnych (które np. wcześniej producent rolny jej sprzedał)<sup>25</sup>. W takim przypadku nie wchodzi w grę ochrona na podstawie przepisów o nienależnym wykonaniu zobowiązania, producent rolny bowiem swoje zobowiązanie, polegające na wytworzeniu produktów rolnych i ich dostarczeniu kontraktującemu, wykonał należycie. Drugi z wyżej wymienionych argumentów wydaje się o tyle chybiony, że odpowiedzialność z tytułu rękojmi nie powstaje w chwili zawarcia umowy, lecz dopiero z chwilą jej wykonania, a więc najczęściej z chwilą dostarczenia kontraktującemu produktów rolnych przez producenta rolnego. Z tego względu aprioryczne wykluczanie odpowiedzialności producenta rolnego za wady zakontraktowanych produktów nie wydaje się do końca uzasadnione.

C. Odpowiedzialność producenta rolnego z tytułu rękojmi za wady wprowadzonych przez niego do obrotu artykułów rolnych uzależniona jest – w myśl zasad ogólnych – od dokonania przez jego kontrahenta określonych aktów staranności, polegających na zawiadomieniu producenta o wykrytych wadach, a w pewnych sytuacjach – na zbadaniu rzeczy (art. 563 k.c.). Kodeks cywilny określa ogólne terminy przewidziane na dokonanie wymienionych aktów staranności, które respektować muszą także kontrahenci producenta rolnego. Niemniej w przypadku rękojmi za wady główne zwierząt, te ogólne zasady ulegają pewnym modyfikacjom. Przede wszystkim kupujący w ciągu siedmiu dni (w miejsce ustawowego miesiąca) powinien zawiadomić sprzedawcę o wadzie głównej. Termin ten zaczyna biec od końca terminu rękojmi przewidzianego na ujawnienie się danej wady. Ponadto, ze względów higieniczno-sanitarnych, przy wszystkich wadach głównych, z wyjątkiem łykawości u koni, kupujący ma obowiązek w terminie rękojmi zgłoszenia chorego zwierzęcia do zbadania przez państwowy zakład leczniczy dla zwierząt lub klinikę wydziału weterynaryjnego wyższej szkoły rolniczej, zaś w przypadku świerzbu owiec – obowiązek zgłoszenia właściwemu organowi państwowemu w ciągu 24 godzin faktu wystąpienia tej choroby zakaźnej. Brak wykonania powyższych obowiązków powoduje utratę praw z tytułu rękojmi.

---

<sup>25</sup> Należy bowiem przypomnieć, że produktem rolnym – w znaczeniu art. 613 k.c. – może być również rzecz oznaczona co do tożsamości, w rozumieniu art. 155 k.c., a zatem do przeniesienia jej własności nie zawsze musi być wymagane przeniesienie jej posiadania.

D. Dla zapewnienia skuteczności instytucji rękojmi istotne znaczenie mają uprawnienia, jakie ustawa przyznaje kupującemu wobec sprzedawcy. Zgodnie z zasadami ogólnymi, należą do nich: odstąpienie od umowy, obniżenie ceny (art. 560 k.c.), wymiana rzeczy oraz usunięcie wady (art. 561 k.c.), jak również niezależne od powyższych uprawnień roszczenie odszkodowawcze (art. 566 k.c.). Wymieniony katalog uprawnień znajduje zastosowanie także w sytuacji, gdy sprzedawcą jest producent rolny. Podobnie rzecz ma się w przypadku umowy kontraktacji, z tym wszakże ograniczeniem, że kontraktujący może odstąpić od umowy wyłącznie w sytuacji, gdy zakontraktowane produkty rolne mają wady istotne. Ten klarowny obraz uprawnień kontrahenta producenta rolnego na wypadek wystąpienia wad w nabytych produktach rolnych zostaje jednak nieco zaburzony ze względu na swoistą naturę tych produktów.

Problem ten staje się widoczny w przypadku żądania usunięcia wad produktów rolnych. Kodeks cywilny w art. 561 przyznaje to uprawnienie kupującemu, w przypadku nabycia przez niego rzeczy oznaczonych co do tożsamości, gdy tymczasem będące przedmiotem obrotu produkty rolne mogą stanowić rzeczy oznaczone zarówno co do gatunku, jak i tożsamości. Niemniej w literaturze podkreśla się, że również przy świadczeniu rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku można stosować rozwiązania prawne przewidziane dla rzeczy oznaczonych co do tożsamości, jeśli znajduje to ekonomiczne uzasadnienie<sup>26</sup>. Przyjmując ten punkt widzenia, należałoby dopuścić możliwość wystąpienia przez kontrahenta producenta rolnego z żądaniem usunięcia wady także w sytuacji, gdy przedmiotem nabycia są rzeczy oznaczone gatunkowo. Przeszkodą w skutecznej realizacji tego żądania może być charakter wad produktów rolnych, które nie zawsze można usunąć. Zatem z przyczyn bardziej faktycznych niż prawnych żądanie usunięcia takich wad nie może być w każdym przypadku dochodzone.

Podobne problemy może rodzić wystąpienie przez kontrahenta producenta rolnego z żądaniem wymiany rzeczy, czyli dostarczenia – w miejsce rzeczy wadliwych – rzeczy wolnych od wad. To żądanie ogranicza się z kolei do rzeczy oznaczonych co do gatunku. O ile możliwość realizacji tego uprawnienia w przypadku zawarcia z producentem rolnym umowy sprzedaży nie budzi większych wątpliwości (w celu zadośćuczynienia żądaniu kontraktującego producent może np. nabyć od osoby trzeciej odpowiednią ilość produktów niewadliwych i wydać je kupującemu), o tyle w przypadku umowy kontraktacji problem ten nie rysuje się już tak prze-

<sup>26</sup> Z. Radwański, w: *System prawa cywilnego*, t. II, Warszawa 1985, s. 212.

rzyście. Zgodnie ze stanowiskiem A. Stelmachowskiego, w takiej sytuacji uprawnienie do zamiany artykułu wadliwego na niewadliwy nie wchodzi w grę, gdyż kontraktacja obejmuje produkty rolne wytwarzane w gospodarstwie producenta, nie zaś jakiegokolwiek dostępne na rynku<sup>27</sup>. Realizacja tego uprawnienia zakłada zatem posiadanie przez producenta rolnego odpowiednich zapasów produktów niewadliwych, co może być często utrudnione ze względu na niemożność wielokrotnego powtarzania cykli produkcyjnych w polskich warunkach klimatycznych. Tym samym do dyspozycji kontrahenta producenta rolnego pozostaną najczęściej uprawnienia do żądania obniżenia ceny oraz prawo odstąpienia od umowy. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że pierwsze z tych uprawnień będzie bezprzedmiotowe w sytuacji, gdy – w ramach ukształtowanego systemu cen – ostateczna cena produktów rolnych została uzależniona od ich jakości.

E. Dochodzenie uprawnień z tytułu rękojmi ograniczone jest terminem zawitym. Termin ten zaczyna biec z chwilą wydania rzeczy kupującemu i wynosi jeden rok, a w przypadku budynków – trzy lata. W obrocie niektórymi produktami rolnymi wymienione terminy ulegają jednak modyfikacjom. Taka sytuacja występuje np. w przypadku wad głównych koni, owiec i nerek, w stosunku do których uprawnienia z tytułu rękojmi wygasają już po upływie trzech miesięcy, licząc od końca terminu rękojmi przewidzianego we wspomnianym rozporządzeniu Ministra Rolnictwa z 1966 r., podczas gdy w przypadku rękojmi za wady innych zwierząt obowiązuje ogólny termin jednoroczny od daty wydania.

Analizowana kwestia wydaje się jeszcze bardziej skomplikowana w świetle przepisów regulujących umowę kontraktacji. Według art. 624 k.c., wzajemne roszczenia producenta rolnego i kontraktującego przedawniają się z upływem dwóch lat od dnia spełnienia świadczenia przez producenta. Zdaniem A. Stelmachowskiego, powołany przepis wyłącza zastosowanie art. 568 oraz 576 k.c. dotyczących terminów dochodzenia uprawnień z tytułu wad fizycznych oraz wad prawnych. Odmiennie na ten problem zapatrują się Z. Radwański i J. Panowicz-Lipska. Ich zdaniem, przepisu art. 624 k.c. nie stosuje się do uprawnień wynikających z rękojmi za wady, których dochodzenie – w myśl reguł ogólnych – ogranicza jednoroczny termin zawity<sup>28</sup>. Jak się wydaje, na akceptację zasługuje drugi z wymienionych poglądów.

<sup>27</sup> Por. A. Stelmachowski, op. cit., s. 176.

<sup>28</sup> Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2001, s. 79.

### 3. Rękojmia za wady rzeczy a inne reżimy odpowiedzialności producenta rolnego

Wprowadzając wyprodukowane artykuły do obrotu, producent rolny musi się liczyć z możliwością ponoszenia odpowiedzialności za wady tych produktów nie tylko z tytułu rękojmi, ale i z innych tytułów. Poniższe uwagi stanowią, ograniczony rozmiarami niniejszego opracowania, przegląd podstawowych reżimów odpowiedzialności, którym podlegać może producent rolny.

A. Istotne znaczenie z punktu widzenia producenta rolnego może mieć możliwość ponoszenia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, której podstawowe zasady uregulowane są w przepisach art. 449<sup>1-11</sup> k.c. Ta odpowiedzialność, w przeciwieństwie do rękojmi, ma charakter deliktowy<sup>29</sup>, ale podobnie jak rękojmia opiera się na zasadzie ryzyka. Dla udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy temu reżimowi podlegają również producenci rolni, podstawowe znaczenie ma określenie pojęcia produktu, za który Kodeks każe uważać rzecz ruchomą, choćby została połączona z inną rzeczą. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, by pojęcie produktu rozciągnąć na artykuły rolne, w tym zwierzęta gospodarskie, pod warunkiem wszelako, że będą to artykuły wytworzone w zakresie działalności gospodarczej producenta rolnego.

Jak się wydaje, kwestię tę należy oceniać z punktu widzenia merytorycznego<sup>30</sup>, nie zaś formalnego, gdyż problem nadania działalności rolniczej prowadzonej przez osobę fizyczną charakteru działalności gospodarczej do dnia dzisiejszego nie został rozstrzygnięty przez ustawodawcę, konsekwentnie odmawiającego – również pod rządami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r. – możliwości uzyskania przez taką osobę wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, warunkującego

<sup>29</sup> Pogląd o deliktowym charakterze tego reżimu odpowiedzialności reprezentuje m.in. M. Jagielska, *Odpowiedzialność za produkt*, Kraków 1999, s. 44; eadem, *Podstawy odpowiedzialności za produkt*, Warszawa 2004, s. 45-46; B. Gneta, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny*, Kraków 2000, s. 57. Odmiennie J. Rajski, *Odpowiedzialność za produkt niebezpieczny w świetle nowych przepisów kodeksu cywilnego*, „Przeгляд Prawa Handlowego” 2001, nr 1, s. 23, który dopatruje się w tym reżimie odpowiedzialności nowego rodzaju odpowiedzialności bezumownej.

<sup>30</sup> A więc uznać, że gdy producent rolny prowadzi działalność rolniczą w celach zarobkowych i wykonuje ją zawodowo i we własnym imieniu, taka działalność ma cechy działalności gospodarczej.



uzyskanie statusu przedsiębiorcy<sup>31</sup>. Jednakże uznanie działalności wytwórczej w rolnictwie za działalność gospodarczą w coraz większym stopniu odpowiada rzeczywistości gospodarczej, w której producent rolny staje się także aktywnym uczestnikiem mechanizmów rynkowych, a zatem zwalnianie go od odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny wydaje się znajdować coraz słabsze uzasadnienie.

Dla odpowiedzialności producenta rolnego za produkt niebezpieczny<sup>32</sup>, w przeciwieństwie do odpowiedzialności z tytułu rękojmi, istotne znaczenie ma okoliczność, że może on odpowiadać również wobec osoby, z którą nie łączył go żaden węzeł prawny (umowa sprzedaży, umowa kontraktacji), a która poniosła szkodę na skutek wystąpienia niebezpiecznych właściwości produktu rolnego. Musi zatem wystąpić szkoda, która jest irrelevantna przy rękojmi, niemniej odpowiedzialność za szkodę na mieniu jest w tym wypadku istotnie ograniczona, przede wszystkim w zakresie możliwości pełnej kompensacji. Ustawodawca przewiduje również pewne okoliczności egzoneracyjne, umożliwiające podmiotowi zobowiązanemu uwolnienie się od odpowiedzialności. Istotne znaczenie dla producenta rolnego ma fakt, że nie będzie odpowiadał on za szkodę, jeżeli produktu nie wprowadził do obrotu lub wprowadzenie to nastąpiło poza zakresem jego działalności gospodarczej. Po raz kolejny pojawia się zatem problem wąskiego ujmowania w prawie polskim działalności rolniczej, jako samej tylko działalności wytwórczej oraz odmawiania tej działalności charakteru gospodarczego.

Podsumowując powyższe rozważania, należy podkreślić, że coraz ściślejsze powiązanie producentów rolnych z rynkiem, które nadaje ich działalności cech działalności gospodarczej, w pełni uzasadnia objęcie ich reżimem odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny. Jedyne w wyjątkowych sytuacjach, gdy działalność rolnicza nie ma charakteru towarowego, wniosek ten należałoby uznać za nieprawidłowy.

B. Kolejny problem zawarty jest w pytaniu, czy producent rolny sprzedający rzecz ruchomą osobie fizycznej, która nabywa tę rzecz w celu niezwiązanym z działalnością zawodową lub gospodarczą (konsumentowi), podlega rygorom przewidzianym ustawą z 27 lipca 2002 r. o szcze-

<sup>31</sup> Por. E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004, s. 141.

<sup>32</sup> Jest to zatem produkt, który w zwykłych lub w innych dających się w sposób uzasadniony przewidzieć warunkach jego używania stwarza zagrożenie dla konsumentów; por. art. 4 ust. 1 ustawy z 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

gólnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie kodeksu cywilnego<sup>33</sup>.

Podstawowa wątpliwość dotyczy podnoszonego już poprzednio zagadnienia kwalifikowania jako gospodarczej działalności rolniczej prowadzonej przez rolnika-osobę fizyczną niepodlegającą wpisowi do ewidencji działalności gospodarczej. Ponadto, wspomniana ustawa z 2002 r. znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy sprzedaż dokonywana jest w zakresie działalności „przedsiębiorstwa” sprzedawcy. Zgodnie z art. 55<sup>1</sup> k.c., rozumie się je przedmiotowo<sup>34</sup>, jako zorganizowany zespół składników przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Polski Kodeks cywilny odróżnia jednak kategorie przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego, służącego prowadzeniu działalności rolniczej. Jest to z pewnością argument przemawiający przeciwko rozciąganiu przewidzianej analizowaną ustawą odpowiedzialności na sprzedaż przez rolników płodów rolnych wytworzonych w ich gospodarstwach. Tym niemniej – jak słusznie podnosi się w literaturze – podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia tej kwestii ma charakter dokonywanej przez rolników sprzedaży. O ile zatem sprzedaży tej dokonuje rolnik w zakresie swojej działalności gospodarczej, a więc prowadząc gospodarstwo towarowe, które *de facto* jest przedsiębiorstwem produkcyjnym ściśle powiązaniem z rynkiem, będzie on musiał liczyć się z obowiązkami wynikającymi z ustawy z 2002 r.<sup>35</sup> Z kolei, ustawie nie powinna podlegać okazjonalna sprzedaż płodów rolnych, dokonywana przez rolników prowadzących gospodarstwa samozaopatrzeniowe, np. w sytuacji gdy uzyskane plody rolne przekraczają ich własne potrzeby<sup>36</sup>. W konkretnej sytuacji ustalenie „towarowego” bądź samozaopatrzeniowego” charakteru działalności danego rolnika może jednak nie być łatwe. Po raz kolejny okazuje się zatem, że brak formalnej kwalifikacji prawnej działalności rolniczej jako działalności gospodarczej, a gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa, oraz nieprzyznanie rolnikom statusu przedsiębiorców prowadzić w praktyce może do szeregu wątpliwości, zwłaszcza odnoszących się do kwestii tak istotnych, jak okoliczność stosowania ustawy o sprzedaży konsumenckiej.

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 141, poz. 1176.

<sup>34</sup> Por. J. Pisuliński, *Sprzedaż konsumencka*, w: *System prawa prywatnego*, t. 7, wyd. II, Warszawa 2004, s. 167.

<sup>35</sup> Por. S. Grzybowski, w: *System prawa cywilnego*, t. II, Warszawa 1985, s. 459, który obejmuje zakresem pojęcia „przedsiębiorstwo” również „gospodarstwo rolne”.

<sup>36</sup> Por. J. Pisuliński, op. cit., s. 167.

Ustawę z 2002 r. stosuje się do dokonywanej w zakresie działalności sprzedawcy sprzedaży tzw. towarów konsumpcyjnych, którymi są wyłącznie rzeczy ruchome, nabywane przez osobę fizyczną w celu niezwiązanym z działalnością zawodową lub gospodarczą. Nie ma żadnych przeszkód, by pojęcie „towaru konsumpcyjnego”, podobnie jak ma to miejsce w przypadku „produktu niebezpiecznego”, rozciągnąć również na produkty rolne, w tym także zwierzęta, o ile tylko są one sprzedawane w zakresie przedsiębiorstwa sprzedawcy.

Poczynione uwagi prowadzą zatem do wniosku, że reżim odpowiedzialności przewidzianej ustawą o sprzedaży konsumenckiej znajduje również zastosowanie w przypadku producentów rolnych, w tym rolników niepodlegających wpisowi do ewidencji działalności gospodarczej, o ile ich działalność spełnia materialne przesłanki działalności gospodarczej. Tym samym nałożone zostają na nich obowiązki wynikające z powołanej ustawy, a w szczególności obowiązki informacyjne. Odpowiadają oni również wobec kupującego, jeżeli towar konsumpcyjny w chwili jego wydania był niezgodny z umową, pod warunkiem wszelako, że sprzedający zawiadomi o tym kupującego przed upływem dwóch miesięcy od stwierdzenia niezgodności, a w przypadku jej stwierdzenia – przed upływem dwóch lat od wydania tego towaru kupującemu. Uprawnienia kupującego ustawa szczegółowo wylicza w art. 8, zgodnie z którym może on żądać doprowadzenia towaru do stanu zgodnego z umową przez nieodpłatną naprawę lub zamianę na nowy, a gdyby było to niemożliwe – ma on prawo domagać się stosownego obniżenia ceny albo może od umowy odstąpić.

Podsumowując powyższe rozważania podkreślić należy, że pomimo rozciągnięcia reżimu odpowiedzialności przewidzianego ustawą o sprzedaży konsumenckiej również na producentów rolnych, stosowanie zawartych w omawianym akcie prawnym regulacji będzie ograniczało stosunkowo niewielki udział tych producentów w tzw. obrocie konsumenckim. Aktualne realia społeczno-gospodarcze, jak również obowiązujące regulacje dotyczące rynków rolnych wskazują, że sprzedaż produktów rolnych przez ich producentów bezpośrednio konsumentom ma wciąż charakter marginalny. Pomędzy fazą produkcyjną a fazą komercjalizacji artykułów rolnych znajdują się bowiem jeszcze stadia przetwórstwa oraz konfekcjonowania tych artykułów, wykonywane zasadniczo przez przedsiębiorców innych niż producenci rolni. Wciąż jeszcze stosunkowo rzadka jest sytuacja, w której sam producent rolny dysponuje odpowiednimi warunkami i środkami technicznymi, niezbędnymi do przetwarzania wyprodukowanych przez siebie płodów rolnych, zapewnienia ich właściwego opakowa-

nia, zgodnego z wymogami jakości handlowej, a następnie udostępnienia ich konsumentom jako odbiorcom docelowym. Tym samym reżim przewidziany ustawą o sprzedaży konsumenckiej dotyczyć będzie producentów wytwarzających przede wszystkim towary żywnościowe, przeznaczone do bezpośredniej konsumpcji, dla których zresztą uregulowano odmiennie terminy zawiadomienia o stwierdzonej niezgodności towaru z umową, wpływające na możliwość realizacji uprawnień przez kupującego, które to terminy, przede wszystkim ze względu na trwałość towarów żywnościowych, uległy istotnemu skróceniu<sup>37</sup>.

C. Producentów rolnych dotyczą również wymogi o charakterze administracyjno-prawnym przewidziane ustawą z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych<sup>38</sup>. Ten akt prawny stanowi, że wprowadzane do obrotu artykuły rolno-spożywcze (a zatem również produkty rolne, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 ustawy) powinny spełniać wymagania w zakresie jakości handlowej, jeżeli w przepisach o jakości handlowej zostały określone takie wymagania, oraz dodatkowe wymagania dotyczące takich artykułów, jeżeli ich spełnienie zostało zadeklarowane przez producenta. Wymogi te dotyczą przede wszystkim klasy jakości artykułów rolno-przemysłowych oraz cech wynikających ze sposobu produkcji i „uzewnętrzniania” produktu na rynku, takich jak ich opakowanie, prezentacja oraz oznakowanie<sup>39</sup>. Przestrzeganie wymienionych zasad podlega z kolei kontroli ze strony Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, dysponującej szeregiem władczych uprawnień, poczynając od możliwości wydania decyzji zakazującej wprowadzania do obrotu artykułu niespełniającego wymagań jakości handlowej, kończąc zaś na kompetencji do nałożenia kary grzywny w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia na tego, kto wprowadza do obrotu artykuły rolno-spożywcze nieodpowiadające jakości handlowej wynikającej z przepisów o jakości handlowej oraz deklarowanej przez producenta. Z drugiej strony – wyżej opisane zasady nie będą miały zastosowania w przypadku sprzedaży artykułów rolno-spożywczych, dokonywanej przez ich producentów w gospodarstwie bezpośrednio producentom, z wyłączeniem produktów objętych wspólną organizacją rynku

<sup>37</sup> Por. rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie terminów zawiadomienia sprzedawcy o stwierdzeniu niezgodności towaru żywnościowego z umową z 30 stycznia 2003 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 258).

<sup>38</sup> Dz. U. 2005, Nr 187, poz. 1577.

<sup>39</sup> Por. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe, zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 60.

wina, która to okoliczność posiada istotne znaczenie dla rozważań nad sytuacją producentów rolnych na płaszczyźnie omawianej ustawy.

Ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych posługuje się zatem instrumentarium prawnym zasadniczo odmiennym od analizowanych dotąd aktów prawnych. Stanowi przejaw publicznoprawnej ingerencji w obrót artykułami rolnymi i – co za tym idzie – środki nią przewidziane mają również charakter publicznoprawny. Z drugiej jednakże strony tego typu wymagania odgrywają aktualnie coraz większą rolę, o czym świadczy chociażby imponująca liczba aktów prawnych nakładających niekiedy daleko idące ograniczenia na producentów rolnych uczestniczących w mechanizmach rynkowych, jak również wprowadzających surową odpowiedzialność publicznoprawną za nieprzestrzeganie przyjętych w nich zasad<sup>40</sup>. Szczegółowa analiza tych licznych regulacji przekraczałaby jednak ramy niniejszego opracowania<sup>41</sup>, niemniej na podkreślenie zasługuje okoliczność, że odpowiedzialność cywilnoprawna z tytułu rękojmi za wady produktów rolnych, jak również za szkodę wywołaną przez produkt niebezpieczny, tudzież za niezgodność towaru konsumpcyjnego z umową, stanowi tylko wycinek niezwykle szerokiej problematyki, jaką jest odpowiedzialność producenta rolnego za wytworzony przez niego produkt rolny.

#### 4. Uwagi końcowe

Przeprowadzone powyżej rozważania prowadzą do konkluzji, że normy prawa cywilnego, dotyczące rękojmi za wady, wciąż niosą ze sobą treści interesujące ze względu na przedmiot prawa rolnego. Dzieje się tak z uwagi na istotną cechę odróżniającą instytucję rękojmi za wady od innych cywilnoprawnych reżimów odpowiedzialności, którym podlegać może producent rolny, w szczególności odpowiedzialności za produkt niebezpieczny oraz za niezgodność towaru konsumpcyjnego z umową. Chodzi mianowicie o fakt, że wyłącznie na gruncie kodeksowej regulacji

<sup>40</sup> Jedyne tytułem przykładu wymienić należy niektóre akty prawne urzeczywistniające opisane zasady: ustawa z 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz. U. Nr 63, poz. 634), ustawa z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz. U. Nr 76, poz. 811), wprowadzające np. odpowiedzialność w zakresie żywności modyfikowanej genetycznie.

<sup>41</sup> Szerzej na ten temat zob. K. Leśkiewicz, *Z problematyki jakości produktów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 57 i n.; eadem, *Z prawnej problematyki jakości produktów rolnictwa ekologicznego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 115 i n.

rękojmi za wady przewidziane zostały szczególne unormowania uwzględniające specyfikę niektórych produktów rolnych (np. w przypadku wad głównych zwierząt), czy też charakterystyczne cechy prowadzenia działalności rolniczej (np. w przypadku odpowiedzialności producenta rolnego z tytułu rękojmi w ramach stosunku kontraktacji). Szczególne uregulowania dotyczą wprowadzenia odrębnych kategorii wad niektórych produktów rolnych (wady główne, wady istotne), jak również zróżnicowania terminów na dokonanie określonych aktów staranności, umożliwiających skorzystanie z uprawnień przewidzianych w przepisach o rękojmi oraz terminów prekluzyjnych, ograniczających możliwość skorzystania z tych uprawnień. W porównaniu z rozwiązaniami ogólnymi, kodeksowe regulacje odmiennie ujmują także środki prawne przysługujące nabywającemu produkty rolne w przypadku wykrycia ich wadliwości, która to okoliczność podyktowana została szczególną naturą tych produktów. Unormowań uwzględniających w tak wysokim stopniu specyfikę rolną brakuje natomiast na płaszczyźnie pozostałych omówionych w niniejszej pracy cywilnoprawnych reżimów odpowiedzialności za produkt. Innymi słowy – ani przepisy o odpowiedzialności za produkt niebezpieczny, ani regulacje ustawy o sprzedaży konsumenckiej nie zawierają tak licznych swobodnych prawnorolnych unormowań, rozumianych przede wszystkim jako regulacje ochronne wobec tych, którzy uprawiają ziemię<sup>42</sup>.

Zarysowany stan prawny może zatem prowadzić do przyjęcia wniosku o występowaniu w prawie polskim szczególnej postaci rękojmi „rolnej”, a więc instytucji charakterystycznej już nie tyle dla ogólnego prawa cywilnego, lecz stanowiącej przede wszystkim przedmiot zainteresowania nauki prawa rolnego. Unormowania konstruujące rękojmię „rolną” stanowiłyby zatem tzw. regulację „szczególną”, wprowadzającą rozwiązania odmiennie (od ogólnych) w odniesieniu do działalności rolniczej<sup>43</sup> i powołującą do życia kolejną, typową dla prawa rolnego instytucję prawną<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Por. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 120. Autor podkreśla, że właśnie tego typu regulacje legły u genezy prawa rolnego jako odrębnej gałęzi prawa, i to nie tylko w Polsce, ale również na gruncie innych porządków prawnych, należących zarówno do romańskiej (Włochy, Francja), jak i germańskiej (Niemcy) rodziny prawa.

<sup>43</sup> Na temat regulacji „specjalnych” i „szczególnych” w prawie rolnym por. ibidem, s. 121 i n.

<sup>44</sup> Na znaczenie charakterystycznych dla prawa rolnego instytucji dla samego wyodrębnienia tej gałęzi prawa zwracał już uwagę A. Carozza, *La ricostruzione teoria del sistema del diritto agrario attraverso i suoi istituti. Ragionamenti sulla tecnica da applicare*, w: „Rivista di Diritto Agrario” 1992, nr 2, s. 213. W doktrynie polskiej zwrócono uwagę na pewne podobieństwa pomiędzy teorią włoskiego agrarysty a koncepcją zaprezentowaną przez W. L. Jaworskie-

Niemniej przyjęciu konkluzji co do istnienia w prawie polskim rękojmi „rolnej” sprzeciwiają się istotne względy natury teoretycznej, przede wszystkim jednak wynikające z aktualnej rzeczywistości gospodarczej.

Jeśli chodzi o względy teoretyczne, to na przeszkodzie prawnemu wyodrębnieniu rękojmi „rolnej” stoi stosunkowo wąski zakres szczególnych unormowań odnoszących się do sytuacji, w której wady posiada produkt rolny. Modyfikacja terminów służących dokonaniu określonych aktów staranności, czy nawet odmienny sposób określenia wad produktów rolnych w świetle regulacji kodeksowej, nie upoważnia do wysnuwania wniosku o pojawieniu się szczególnej postaci rękojmi „rolnej”. Na wyrazne podkreślenie zasługuje również bardzo ograniczony zakres produktów rolnych stanowiących przedmiot owych szczególnych regulacji, czego dowodem jest np. zawężenie specyficznych zasad odpowiedzialności sprzedawcy za wady zwierząt gospodarskich wyłącznie do trzech gatunków takich zwierząt. W większości obrót produktami rolnymi będzie zatem podlegał rozwiązaniom ogólnym.

Z drugiej jednak strony ewentualnemu poszerzeniu zakresu odrębnych regulacji dotyczących rękojmi za wady produktów rolnych nie sprzyja również aktualna rzeczywistość gospodarcza. W literaturze zagranicznej, w szczególności włoskiej, wielokrotnie zwracano uwagę na nieprzystawalność tradycyjnych, cywilistycznych unormowań odpowiedzialności za wady rzeczy do współczesnych wymagań rynku rolnego<sup>45</sup>. Na uwagę zasługuje przede wszystkim spostrzeżenie, że obecnie obrót produktami rolnymi przybrał charakter masowy, wykluczający w istotnym stopniu tradycyjne „umawianie się” co do jakości, ilości lub ceny. Zamiast tego pojawiła się uproszczona wymiana dóbr, charakteryzująca się z jednej strony anonimowością nabywców, którymi są masy konsumenckie, z drugiej zaś – pewnym „uprzedmiotowieniem” umowy, której zawarcie polega aktualnie na samym tylko wyborze produktu oraz geście zapłaty ceny już wcześniej ustalonej i niepodlegającej negocjacji. Na tak ukształtowanym rynku rolnym tradycyjne zasady cywilistycznej rękojmi za wady, zakładające ścisły kontakt pomiędzy sprzedawcą a kupującym, wprowadzające krótkie terminy prekluzyjne na dochodzenie uprawnień z tego tytułu, a przed wszystkim posługujące się stosunkowo wąską koncepcją

---

go bez mała pół wieku wcześniej; por. R. Budzinowski, *Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*”, t. 2, 2001, s. 32.

<sup>45</sup> Por. A. Germanó, *La responsabilità del produttore agricolo e principio di precauzione*, w: *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Torino 2003, s. 743 i n.; U. Carnevali, *La responsabilità del produttore*, Milano 1979, s. 45 i n.

„wady fizycznej” (art. 556 k.c.), nie są w stanie zapewnić wystarczającej ochrony nabywcom produktów rolnych. Fenomen ten nie dotyczy zresztą wyłącznie rynku rolnego, ale jest fragmentem szerszego zagadnienia odnoszącego się do obrotu produktami *tout court*. Nie powinno zatem dziwić charakterystyczne dla ostatnich lat „mnożenie” reżimów odpowiedzialności, którym podlegać może również producent rolny.

W aktualnej rzeczywistości gospodarczej rękojmia za wady produktów rolnych jest zatem tylko jednym z kilku reżimów odpowiedzialności, z którymi powinien liczyć się producent rolny produkujący na rynek, a jego znaczenie – jak się wydaje – ulega stopniowemu ograniczeniu, co wynika z niejednokrotnie znacznie atrakcyjniejszych dla nabywcy uprawnień przewidzianych przepisami o odpowiedzialności z tytułu szkody wyrządzonej przez produkt niebezpieczny, albo (w niektórych wypadkach) o sprzedaży konsumenckiej. W tym drugim przypadku ustawodawca autorytatywnie przesądził, że jeżeli sprzedaż dokonywana jest w warunkach określonych w art. 1 ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej, nie stosuje się do niej w ogóle przepisów Kodeksu cywilnego o rękojmi. Tym samym reżim kodeksowej odpowiedzialności za wady rzeczy w ogóle nie wchodzi w opisaną sytuację w grę, sprzedawca bowiem odpowiada według surowszych zasad za niezgodność towaru konsumpcyjnego z umową<sup>46</sup>. Analogicznych regulacji nie ma natomiast na płaszczyźnie unormowań odnoszących się do odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, co oznacza, że kupujący będzie miał wybór, czy dochodzić odszkodowania na zasadach przewidzianych w art. 449<sup>1</sup> k.c., czy też odwołać się do instytucji rękojmi. Ta pierwsza możliwość jest dla niego jednak atrakcyjna ponieważ nie musi wykazywać określonej wady produktu rolnego zgodnie z art. 556 Kodeksu cywilnego, a ponadto może dochodzić odszkodowania nie tylko od bezpośredniego kontrahenta, ale także od osoby, z którą nie łączył go żaden węzeł prawny (np. wytwórcy materiału, surowca lub części składowej).

<sup>46</sup> Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na interesujący pogląd wyrażony w doktrynie, zgodnie z którym regulacje ustawy o sprzedaży konsumenckiej stosować należy odpowiednio również do umowy kontraktacji w sytuacji, gdy kontraktującym jest osoba fizyczna zawierająca umowę z producentem rolnym w celu niezwiązanym z działalnością gospodarczą ani zawodową (por. J. Pisuliński, op. cit., s. 172). Przyjęcie tego poglądu prowadzi z kolei do wniosku o konieczności wyłączenia regulacji dotyczących odpowiedzialności producenta rolnego z tytułu rękojmi za wady zakontraktowanych produktów rolnych, również tych modyfikujących ogólne zasady tej odpowiedzialności na korzyść producenta i zastąpienia ich właściwymi regulacjami ustawy o sprzedaży konsumenckiej.



Pogląd o malejącym znaczeniu instytucji rękojmi w zakresie handlu produktami rolnymi wspierany jest również poprzez fakt ciągłego narastania regulacji prawa administracyjnego, w tym przede wszystkim prawa żywnościowego, wprowadzających np. szczególne normy jakościowe, których nieprzestrzeganie pociąga za sobą sankcje charakterystyczne dla prawa publicznego, a które całkowicie abstrahują od koncepcji wadliwości rzeczy, przyjętej w Kodeksie cywilnym.

Wyżej powołane argumenty stawiają zatem pod znakiem zapytania sens wyodrębnienia pojęcia rękojmi „rolnej”. Nie oznacza to jednak, że dotychczasowe regulacje kodeksowe utraciły już rację bytu. Przepisy o rękojmi za wady główne niektórych zwierząt gospodarskich wciąż mogą znajdować zastosowanie w praktyce, pojawia się tylko pytanie, czy regulacja ta jest na tyle istotna, że zasługuje na umieszczenie w ramach Kodeksu cywilnego. Podobne uwagi można również sformułować pod adresem kodeksowej regulacji rękojmi za wady zakontraktowanych produktów rolnych, która pomimo wypierania jej przez porozumienia branżowe lub uzgodnione przez strony „systemy jakości”, nadal może oddziaływać na obrót produktami rolnymi, odbywający się na podstawie umowy kontraktacji.

Przeprowadzone powyżej obserwacje dotyczące mnogości reżimów odpowiedzialności, którym podlegać może producent rolny, skłaniają do poczynienia jeszcze jednej uwagi. Otóż wspomniano już, że w przeciwieństwie do kodeksowej instytucji rękojmi za wady, w przepisach o odpowiedzialności za produkt niebezpieczny oraz za niezgodność towaru konsumpcyjnego z umową brakuje szczególnych prawno-rolnych unormowań. Tymczasem oba wymienione reżimy odpowiedzialności zdają się odgrywać coraz większą rolę w zakresie cywilnoprawnych podstaw odpowiedzialności producenta rolnego, skutecznie wypierając odpowiedzialność z tytułu rękojmi za wady. Fakt ten oznacza, że producent rolny ponosi odpowiedzialność z obu wyżej wymienionych tytułów dokładnie na tych samych zasadach, jak każdy inny przedsiębiorca. Jest to zatem kolejny dowód postępującego „skomercjalizowania” rolnictwa, dostarczający argumentów za ujmowaniem gospodarstwa rolnego w kategorii przedsiębiorstwa, zaś działalności rolniczej w kategorii działalności gospodarczej, która to koncepcja, szeroko popierana w doktrynie agrarystycznej, a wciąż nie do końca przyjmowana przez ustawodawcę<sup>47</sup>, zdaje się coraz lepiej pasować również do aktualnych stosunków społeczno-gospodarczych na polskiej wsi. Na szczególne zaś podkreślenie ze względu na temat niniej-

<sup>47</sup> Por. E. Kremer, op. cit., s. 140; R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 63.

szeogo opracowania zasługuje spostrzeżenie, że argumentów na jej poparcie poszukiwać można również na płaszczyźnie przepisów regulujących cywilnoprawne podstawy odpowiedzialności producenta rolnego za wytworzone przez niego produkty.

### **AGRICULTURAL PRODUCT WARRANTY**

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

The aim of the paper is to elaborate the answer to the question whether traditional, civilistic institution of warranty against product flaws responds to contemporary circumstances under which the market in agricultural products functions. Further on, the purpose of the article is to find out whether specific regulation of the civil code on the warranty of certain agricultural products makes it possible to formulate a separate, agricultural law institution to be named “agricultural warranty”. Because then, it might be the subject of interest for agricultural law and not for the civil law. The author analyses the civil code regulations and compares the warranty institution with other liability regimes an agricultural producer may be subject to.

The author concludes by noting the specificity of agricultural product warranty, but available arguments are insufficient to treat it as agricultural warranty. Currently, agricultural product warranty is only one of several other liability regimes an agricultural producer should reckon with. Besides, it seems that the meaning of this institution is gradually decreasing.

### **IL PEGNO PER I DIFETTI DEI PRODOTTI AGRICOLI**

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

L’obiettivo dell’autore è quello di dare una risposta alla domanda se l’istituto del pegno per difetti risponde alle attuali esigenze del mercato dei prodotti agricoli, nonché di stabilire se le regolazioni specifiche contenute nel codice civile concernenti il pegno per difetti di alcuni prodotti agricoli rendono possibile la formulazione di un distinto istituto giuridico agrario, che potrebbe essere chiamato „il pegno agrario”, e che costituirebbe oggetto non già del diritto civile, ma del diritto agrario. L’autore espone la disciplina del codice civile, analizzando anche i regimi di responsabilità ai quali può essere sottoposto il produttore agricolo.

In conclusione l’autore nota la specificità del pegno per difetti dei prodotti agricoli, ma osserva che mancano argomenti sufficienti per considerarlo “pegno agricolo”. In conclusione si può affermare che il pegno per difetti dei prodotti agricoli sta perdendo di importanza a causa della sua scarsa applicazione.

ANETA SUCHOŃ

## Z prawnej problematyki spółdzielczości w rolnictwie

1. Od czasu transformacji ustrojowej i wprowadzenia gospodarki rynkowej problematyka spółdzielczości w rolnictwie rzadko podejmowana jest przez prawników-agrarystów<sup>1</sup>. Prawdą jest, że po zmianie systemu gospodarczego rola spółdzielczości w obsłudze wsi i rolnictwa uległa osłabieniu, a wiele spółdzielni zostało rozwiązanych. Z jednej strony trudniej było im funkcjonować w nowych warunkach ekonomicznych, z drugiej – szczególnie wśród mieszkańców wsi – odnotować można było niechęć do spółdzielni postrzeganych jako „pozostałość z poprzedniej epoki”.

Dla sektora spółdzielczego jest jednak miejsce w ramach gospodarki rynkowej, o czym świadczy fakt, że ta forma gospodarowania jest bardzo popularna na całym świecie, a zwłaszcza w państwach europejskich<sup>2</sup>. W 15 krajach „starej” Unii Europejskiej funkcjonuje około 30 tys. spółdzielni rolniczych, posiadają one ponad 9 mln członków i zatrudniają ponad 600 tys. osób. Ich udział w skupie, przetwórstwie i marketingu

---

<sup>1</sup> Zob. J. Paliwoda, *„Zagadnienia prawne przekształceń własnościowych w mieniu spółdzielni produkcji rolnej w Polsce, Niemczech i Ukrainie*, Warszawa 1995; idem, *Uwagi o aspektach prawnych rolniczych spółdzielni produkcyjnych w przededniu integracji europejskiej*, „Prawo Rolne” 1998, z. 2. Natomiast problematyka spółdzielni w obrębie wsi i rolnictwa cieszy się dużą popularnością wśród ekonomistów; zob. np. D. Mierzwa, *W poszukiwaniu nowego modelu spółdzielczości rolniczej*, Wrocław 2005; M. Brodziński, *Spółdzielczość obsługująca wieś i rolnictwo*, Warszawa 2005; idem, *Spółdzielnie, członkowie, samorządy. Z problematyki więzi oraz rozwoju spółdzielczości wiejskiej*, Warszawa 2007; *Spółdzielczość rolnicza w gospodarce rynkowej*, red. E. Pudełkowicz, Z. Wierzbicki, Warszawa 1993.

<sup>2</sup> Szerzej zob. *Organizacja mazowieckiego rynku rolnego poprzez tworzenie grup producentów rolnych na bazie prawa spółdzielczego*, red. W. Boguta, Z. Gumowski, K. Lachowski, Warszawa 2007, s. 27.

produktów rolnych wynosi ponad 60%, natomiast w dostawach środków do produkcji rolniczej – ponad 50%<sup>3</sup>. Nie bez znaczenia dla rozwoju spółdzielczości jest również zainteresowanie ze strony organów Unii Europejskiej. Komisja Europejska w wielu dokumentach podkreślała, że spółdzielnie są ważnym elementem gospodarki rynkowej. Ich interesy muszą być chronione i promowane na zasadzie niedyskryminacji. Dlatego unikać należy tworzenia niesprawiedliwych i zbędnych barier prawnych zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i poszczególnych państw członkowskich<sup>4</sup>.

W Polsce działa obecnie w dziedzinach dotyczących wsi i rolnictwa około 4 tys. spółdzielni. Są to przede wszystkim spółdzielnie mleczarskie, ogrodniczo-pszczelarskie, zaopatrzenia i zbytu „Samopomoc Chłopska”, spółdzielnie kółek (usług) rolniczych, spółdzielnie produkcji rolnej, banki spółdzielcze, tzw. spółdzielcze grupy producentów rolnych<sup>5</sup>. Ilość spółdzielni należących do poszczególnych kategorii ulega zmianie na przestrzeni czasu. Przykładowo, w 1989 r. było w Polsce 2089 rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz 2006 spółdzielni kółek rolniczych, w 2000 r. odpowiednio – 1024 oraz 1063, a w 2007 r. – 840 i 731<sup>6</sup>. Coraz większym zainteresowaniem cieszą się jednak tzw. spółdzielnie branżowe, powstające w celu powołania grupy producentów rolnych. W sierpniu 2008 r. w Polsce działało 351 grup, z czego 100 funkcjonowało w formie spółdzielni. W połowie marca 2009 r. liczba grup wynosiła już 401, w tym 115 w formie spółdzielni<sup>7</sup>.

Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej spółdzielnie mogą pomóc w rozwiązaniu problemów rolników związanych nie tylko ze zbytem produktów rolnych, lecz także z zagwarantowaniem odpowiedniej ich jakości, możliwością przetwórstwa, rozwojem agroturystyki oraz produkcji biopaliw. Nadal istotne znaczenie może mieć prowadzona przez nie działalność społeczna

<sup>3</sup> Tak, ibidem; zob. też H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 141.

<sup>4</sup> Tak, *Biała Księga. O przedsiębiorstwach spółdzielczych. Dokument konsultacyjny Unii Europejskiej*, Bruksela 2001, s. 4 i n.

<sup>5</sup> Zob. szerzej np. Krajowa Rada Spółdzielcza, *Perspektywy rozwoju grup producentów rolnych do roku 2013* (praca zbiorowa), Warszawa 2008; D. Mierzwa, *Spółdzielczość rolnicza w procesie zmian*, w: *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Szanse rozwojowe rolnictwa w przestrzeni europejskiej*, red. S. Sokołowska, A. Bisaka, Opole 2008, s. 188.

<sup>6</sup> Według bazy danych Krajowej Rady Spółdzielczej – stan na dzień 31 grudnia 2007 r. (bez spółdzielni będących w likwidacji); zob. Krajowa Rada Spółdzielcza, *Perspektywy rozwoju...*, s. 6; zob. też Krajowa Rada Spółdzielcza, *Sprawozdanie z działalności Krajowej Rady Spółdzielczej za lata 2005-2008*, Warszawa, listopad 2008 r., s. 62-63.

<sup>7</sup> Zob. [www.mrirw.gov.pl](http://www.mrirw.gov.pl).

i oświatowo-kulturalna na rzecz swoich członków i środowiska wiejskiego. Niektóre ze spółdzielni dysponują dużym potencjałem środków produkcji, w szczególności ziemią. Pomimo przemian społeczno-gospodarczych związanych z wprowadzeniem gospodarki rynkowej i zmian w zakresie gospodarki gruntami<sup>8</sup> oraz uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, nadal obowiązuje ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze<sup>9</sup>. Na funkcjonowanie spółdzielni wpływa wszakże wiele innych aktów prawnych, zwłaszcza ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, ustawa z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach<sup>10</sup>, Kodeks cywilny<sup>11</sup>, ustawy podatkowe<sup>12</sup> czy akty prawa wspólnotowego<sup>13</sup>.

Celem artykułu jest próba ustalenia, na ile ustawodawca ułatwia organizowanie i funkcjonowanie spółdzielni rolniczych w nowych warunkach ustrojowych. Realizacja tego celu wymaga prześledzenia zarówno zmian ustawy – Prawo spółdzielcze, jak i wielu innych aktów prawnych, które bezpośrednio albo pośrednio wpływają na funkcjonowanie spółdzielni. Ponieważ problematyka spółdzielni rolniczych jest szeroka, uwaga zostanie zwrócona przede wszystkim na spółdzielnie prowadzące wspólne gospodarstwo rolne oraz tzw. spółdzielcze grupy producentów rolnych.

**2. Część I ustawy – Prawo spółdzielcze zawiera przepisy wspólne dla wszystkich spółdzielni, natomiast część II przepisy szczególne, w tym przepisy dotyczące spółdzielni produkcji rolnej, do których zalicza się rolnicze spółdzielnie produkcyjne oraz inne spółdzielnie rolnicze zajmujące się produkcją rolną. Niektóre przepisy z tytułu II tej ustawy odnoszą się także do spółdzielni kółek rolniczych. Istotne zmiany omawianego**

---

<sup>8</sup> Chodzi tutaj szczególnie o ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.) oraz ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592).

<sup>9</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 188, poz. 1848 z późn. zm. (zwana dalej ustawą – Prawo spółdzielcze).

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 983, z późn. zm.

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

<sup>12</sup> Np. ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 121, poz. 844 z późn. zm.); ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 36, poz. 969 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Np. 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 (Dz.U. UE. L 277 z 21 października 2005 r., s. 1 z późn. zm.).

aktu prawnego wprowadziła ustawa z 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze<sup>14</sup>. Celem nowelizacji było dostosowanie przepisów do nowych warunków ekonomicznych, wynikających zwłaszcza z wprowadzenia zasad gospodarki rynkowej. Zostały zmienione przede wszystkim przepisy ogólne o spółdzielni i jej statucie, o gospodarce spółdzielni oraz o związkach spółdzielczych<sup>15</sup>. Ustawodawca – jak widać – zdecydował się na nowelizację Prawa spółdzielczego, a nie na uchwalenie nowej ustawy. W literaturze wyrażono opinię, że takie rozwiązanie wynikało z uznania, że ustawa z 1982 r. jest na tyle dobra, że wystarczyło ją zmodyfikować, a jednocześnie, że po kilku latach obowiązywania zmienionego Prawa spółdzielczego i tak będzie trzeba uchwalić nową ustawę<sup>16</sup>.

Nowelizacja ustawy – Prawo spółdzielcze z 1994 r. wprowadziła wiele zmian odnoszących się do rolniczych spółdzielni produkcyjnych, w tym poświęconych przedmiotowi ich działalności. Poprzednio obowiązujący przepis stanowił, że przedmiotem gospodarczej działalności rolniczej spółdzielni produkcyjnej było prowadzenie zespołowego gospodarstwa rolnego na podstawie osobistej pracy członków. Obok wspomnianej działalności, rolnicza spółdzielnia produkcyjna mogła prowadzić działalność wytwórczą i usługową w zakresie ustalonym w statucie. W wyniku wspomnianej zmiany przedmiotem działalności rolniczych spółdzielni produkcyjnych stało się prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego oraz działalność na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych członków<sup>17</sup>. Spółdzielnia może również prowadzić inną działalność gospodarczą.

Warto zauważyć, że przepisy szczególne ustawy – Prawo spółdzielcze określają zasady prowadzenia wspólnego gospodarstwa rolnego przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne, natomiast brakuje regulacji dotyczących działalności spółdzielni na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych. Ta działalność mogłaby polegać na przechowywaniu, organizowa-

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 419.

<sup>15</sup> Tak, K. Pietrzykowski, *Kierunki zmian w prawie spółdzielczym*, w: *Spółdzielczość wiejska w perspektywie integracji z Unią Europejską*, materiały z konferencji międzynarodowej, Zakopane 1997, s. 175 i n.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 176.

<sup>17</sup> Zwrot „oraz” uznaje się obok „i” za funktor koniunkcji. Wydaje się, że bardziej zasadne byłoby użycie słowa „lub”, funkтора alternatywy nierozłącznej. Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna może prowadzić tylko działalność polegającą na prowadzeniu wspólnego gospodarstwa rolnego, ale prócz wspólnego gospodarstwa może także działać na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych (pod warunkiem że statut nie przewiduje obowiązku wniesienia wszystkich gruntów do spółdzielni); por. P. Zakrzewski, *Cel spółdzielni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, z. 1, s. 61.

niu sprzedaży czy przetwarzaniu produktów rolnych. Omawiana ustawa nie zawiera również definicji „indywidualne gospodarstwo rolne”. Uznać zatem można, że rolnicza spółdzielnia produkcyjna może działać zarówno na rzecz gospodarstw rodzinnych, jak i tych, które nie mają takiego statusu ze względu na powierzchnię i określane są jako gospodarstwa wielkoobszarowe. Jednakże niemożliwe będzie działanie członków na rzecz gospodarstw, jeśli statut spółdzielni przewiduje, że członek posiadający grunty jest obowiązany wnieść wszystkie grunty rolne jako wkład do spółdzielni. I tak jest najczęściej. Wynika to faktu, że do czasu wejścia w życie zmiany ustawy – Prawo spółdzielcze z 7 lipca 1994 r. istniał obowiązek wniesienia posiadanych gruntów w całości albo w części do spółdzielni. Dopiero po nowelizacji art. 141 ustawy statut może (a nie jak dotychczas: powinien) przewidywać obowiązek wniesienia całości lub części gruntów jako wkład do spółdzielni<sup>18</sup>. Obecnie w Polsce funkcjonują spółdzielnie utworzone przed 1995 r. i dlatego nie jest popularny model rolniczej spółdzielni produkcyjnej, której członkowie wnosiliby do niej część gruntów, a na pozostałych prowadzili gospodarstwo.

Nowelizacja Prawa spółdzielczego z 1994 r. nie ograniczyła rodzajów prowadzonej działalności ani nie określiła proporcji pomiędzy działalnością rolniczą a inną, mimo że problematyka zakresu i relacji pomiędzy wspomnianymi działalnościami budziła kontrowersje w literaturze<sup>19</sup> i orzecznictwie od wielu lat. Przykładowo, Sąd Najwyższy (IV PRN 1/86) w postanowieniu z 27 lutego 1986 r. stwierdził, że „[...] przedmiotem działalności rolniczej spółdzielni produkcyjnej jest prowadzenie zespołowego gospodarstwa rolnego w oparciu o pracę osobistą członków. Spółdzielnia taka może prowadzić także inną działalność wytwórczą lub usługową, ale ta jej działalność nie może przybierać takich rozmiarów, aby przesuwiała działalność zasadniczą na pozycję drugorzędną<sup>20</sup>. Warto zauważyć, że rolnicze spółdzielnie produkcyjne od wielu lat prowadzą obok wspólnego gospodarstwa rolnego także pozarolniczą działalność gospodarczą. Do takiego działania zmuszała je często zła sytuacja ekonomiczna, a w pewnych okresach zachęcały przepisy podatkowe<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Szerzej zob. K. Pietrzykowski, *Prawo spółdzielcze, Komentarz do zmienionych przepisów*, Warszawa 1995, s. 152.

<sup>19</sup> Zob. też A. Kokot, *Normatywne pojęcie działalności pozarolniczej w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych*, „Prawo Rolne” 1991, z. 1, s. 37-49.

<sup>20</sup> OSPiKA 1987, z. 5-6, poz. 112.

<sup>21</sup> A. Kokot, op. cit., s. 37-49.

Omawiana nowelizacja z 7 lipca 1994 r. uchyliła przepisy dotyczące rolniczych spółdzielni specjalistycznych, natomiast nadal możliwe jest prowadzenie gospodarstwa przez inne spółdzielnie zajmujące się produkcją rolną oraz spółdzielnie kółek rolniczych. Warto podkreślić, że przedmiotem działalności tych ostatnich podmiotów jest przede wszystkim świadczenie usług dla rolnictwa i innych rodzajów usług wynikających z potrzeb środowiska wiejskiego. Mogą też zajmować się wytwarzaniem środków i materiałów dla rolnictwa, przetwórstwem rolnym i produkcją rolną (prowadzeniem gospodarstwa rolnego). W przypadku, gdy taka spółdzielnia zrzesza obok osób prawnych również osoby fizyczne i zajmuje się produkcją rolną (prowadzeniem gospodarstwa rolnego), a statut przewiduje, że jej członkowie-osoby fizyczne mają obowiązek wnoszenia w całości lub części wkładów gruntowych i pieniężnych, to w razie braku odmiennych postanowień statutowych stosuje się do nich odpowiednio niektóre przepisy ustawy – Prawo spółdzielcze i Kodeksu cywilnego dotyczące rolniczych spółdzielni produkcyjnych.

Warto zwrócić uwagę, że zmniejsza się znaczenie spółdzielni kółek rolniczych. Niewielu producentów rolnych korzysta z usług agrotechnicznych, gdyż starają się stworzyć swój park maszynowy. Umożliwiają to środki unijne, a szczególnie program „Modernizacja gospodarstw rolnych”<sup>22</sup> oraz „Premia dla młodego rolnika”<sup>23</sup>. Z tego pierwszego programu mogą korzystać spółdzielnie kółek rolniczych tylko wtedy, gdy są posiadaczami gruntów rolnych i spełniają pozostałe przesłanki określone w przepisach.

**3.** Na funkcjonowanie spółdzielni wpływają regulacje prawne zawarte w różnych aktach prawnych. Z uwagi na prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego, szczególnie istotne są przepisy dotyczące władania gruntami. Aby zapewnić nieprzerwany tok działalności rolniczej niezbędne jest zapewnienie trwałości gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Spółdzielnie produkcji rolnej czy też spółdzielnie kółek rolniczych pro-

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 193, poz. 1397 z późn. zm).

<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 200, poz. 1443 z późn. zm).



wadzą działalność rolniczą nie tylko na gruntach wniesionych przez członków spółdzielni jako wkład, ale także na gruntach własnych lub dzierżawionych albo na gruntach użytkowanych na podstawie umowy.

Na działalność wielu spółdzielni duży wpływ miały zmiany we władaniu gruntami, które nastąpiły po 1 stycznia 1992 r. Na podstawie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa powołana została Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie: Agencja Nieruchomości Rolnych), której głównym zadaniem było przejęcie i zagospodarowanie państwowego mienia rolnego. Według wspomnianej ustawy, nieruchomości rolne Skarbu Państwa znajdujące się w użytkowaniu spółdzielni, osób fizycznych, a także innych niepaństwowych jednostek organizacyjnych pozostały nadal w ich władaniu na dotychczasowych warunkach do chwili zawarcia z dawną AWRSP nowych umów dzierżawy albo sprzedaży. Jeżeli zmiana warunków dotychczasowego użytkowania nieruchomości nie nastąpiła w terminie określonym w art. 13 ust. 1 wspomnianej ustawy, wygasło dotychczasowe użytkowanie ustanowione na podstawie umowy lub decyzji administracyjnej. Termin określony we wspomnianym artykule był zmieniany i ostatecznie został przesunięty do 30 czerwca 2000 r.

Jeżeli nieruchomości rolne nie zostały przekazane w tym terminie do Zasobu, stały się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których były położone. Takie rozwiązanie okazało się niekorzystne dla niektórych spółdzielni. Ustawodawca nie zagwarantował spółdzielniom ani pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu, ani pierwszeństwa w zakresie zawarcia umowy dzierżawy. Gmina dysponuje gruntami przejętymi od spółdzielni według zasad określonych w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>24</sup>. Natomiast ustawodawca wprowadził instrumenty, które miały zapewnić spółdzielniom ochronę w zakresie trwałości gospodarowania na gruntach wchodzących w skład Zasobu WRSP. Adresowane było one jednak tylko do spółdzielni produkcji rolnej. Według art. 29 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, pierwszeństwo nabycia gruntów przysługuje m.in. spółdzielni produkcji rolnej władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, której użytkowanie ustanowione na rzecz tej spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z 31 grudnia 1993 r. Przepis ten jednak obecnie nie ma już praktycznego zastosowania, ponieważ grunty te zostały oddane rolniczym spółdzielniom produkcyjnym (np. w dzierżawę)

<sup>24</sup> Tekst jedn.: Dz. U 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

albo sprzedane. Omawiana ustawa zapewniła również możliwość zawarcia umowy dzierżawy bez przetargu każdej spółdzielni produkcji rolnej, której użytkowanie wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z 31 grudnia 1993 r., a faktycznie włądała ona tą nieruchomością. Zaznaczyć jednak trzeba, że ochrona ta nie była zagwarantowana od początku funkcjonowania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Została ona wprowadzona dopiero na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze i zmianie innych ustaw, w tym ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W kolejnych latach nastąpiła modyfikacja treści art. 29 i 39 tej ostatniej ustawy, zostały jednak zachowane preferencje w odniesieniu do spółdzielni produkcji rolnej.

Omawiając kwestie władania gruntami przez spółdzielnie produkcji rolnej, nawiązać trzeba do przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących użytkowania. Użytkowanie gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa może być ustanowione na rzecz rolniczej spółdzielni produkcyjnej jako prawo terminowe lub jako prawo bezterminowe. Przepis art. 271 k.c. i następne nie mają zastosowania do gruntów, które weszły w skład Zasobu WRSP. Ustawa z 19 października 1991 r. nie przewiduje bowiem takiej formy gospodarowania jak użytkowanie. Natomiast użytkowanie może być wykorzystywane do wchodzących w skład „zasobu nieruchomości Skarbu Państwa” gruntów zarządzanych (zagospodarowanych) przez starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej. Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje bowiem możliwość rozporządzania nieruchomościami skarbowymi (i samorządowymi) poprzez obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi<sup>25</sup>. Przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących użytkowania przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne nie stosuje się do ustanowionego na rzecz rolniczych spółdzielni produkcyjnych użytkowania nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Nie znowelizowano bowiem w tym zakresie, przepisów Kodeksu cywilnego, mimo komunalizacji części mienia państwowego i powołania samorządu terytorialnego<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Szerzej zob. E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2001, s. 676 i n.; idem *Użytkowanie w: System prawa rzeczowego. Prawo rzeczowe*, t. 4, red. E. Gniewek, s. 386 i n. Inaczej np. S. Dmowski, *Władanie nieruchomościami rolnymi przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne*, w: *Księga Pamiątkowa ku czci sędziego S. Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 71 i n.; J. Szachułowicz, w: *Kodeks cywilny*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2000, s. 576.

<sup>26</sup> Tak E. Gniewek, *Kodeks cywilny...*, s. 676 i n.

Istotne zmiany w zakresie władania gruntami wprowadziła ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Podstawą ustroju rolnego jest wprawdzie gospodarstwo rodzinne, ale ustawodawca wprowadził instrumenty ułatwiające nabycie gruntów przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Otóż w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż ANR prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej i zostały spełnione pozostałe przesłanki określone w ustawie. Przepisy w tym zakresie nie wprowadzają żadnych norm obszarowych ani dodatkowych wymagań w odniesieniu do wspomnianych spółdzielni. Z omawianego prawa pierwokupu nie mogą jednak skorzystać spółdzielnie kółek rolniczych oraz inne spółdzielnie działające na wsi będące dzierżawcami gruntów rolnych. Według wspomnianego już art. 3 omawianej ustawy prawo pierwokupu odnosi się tylko i wyłącznie do spółdzielni produkcji rolnej. Omawiając ustawę z 11 kwietnia 2003 r., warto także zauważyć, że prawo pierwokupu oraz prawo nabycia z art. 4 ustawy przysługujące ANR nie ma zastosowania, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej, ale tylko w przypadku sprzedaży albo nieodpłatnego przekazania przez jej członka nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy na rzecz tej spółdzielni.

Wejście w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przyniosło także zmiany ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Od 16 lipca 2003 r., czyli od czasu wejścia jej w życie, zarówno do spółdzielni, jak i innych podmiotów odnosi się zasada, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez ANR może nastąpić, jeżeli w wyniku tej transakcji łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Warto również wspomnieć, że spółdzielnie, w tym także te zajmujące się produkcją rolną, nie zostały przewidziane jako podmioty uprawnione do udziału w przetargach ograniczonych organizowanych przez ANR. Ustawa z 19 października 1991 r. stanowi jedynie, że organizator przetargu może zastrzec, iż w przetargu mogą uczestniczyć wyłącznie np.: osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, które są członkami rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości.

4. Od kilku lat zauważyć można coraz większe zainteresowanie tworzeniem grup producentów rolnych, co potwierdzają dane statystyczne przedstawione na początku artykułu. Bezsprzecznie na większą popularność grup wpłynęły zmiany ustawodawstwa, w tym przepisów odnoszących się do tzw. spółdzielczych grup producentów rolnych. Rozważania na ten temat rozpocząć należy od wyjaśnienia, że przez wiele lat obowiązywała zasada, iż liczba założycieli spółdzielni nie może być mniejsza od dziesięciu, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i trzech, jeżeli założycielami są osoby prawne (wyjątek stanowiły spółdzielnie produkcji rolnej). Tak określona liczba założycieli stanowiła istotną barierę w zakładaniu spółdzielni mających na celu utworzenie grup producentów rolnych. Zdając sobie z tego sprawę, Sejm 25 lipca 2008 r. uchwalił zmianę ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze<sup>27</sup>. W świetle tego aktu prawnego, osoby fizyczne oraz osoby prawne prowadzące gospodarstwa rolne w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym lub prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej mogą założyć spółdzielnię, w której liczba członków-założycieli nie może być mniejsza od pięciu. Dotyczy to jednak tylko sytuacji, gdy podmiot ten jest tworzony wyłącznie w celu organizowania się w grupy producentów rolnych w rozumieniu ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, albo we wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw oraz uznane organizacje producentów owoców i warzyw w rozumieniu ustawy z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego<sup>28</sup>.

Należy zwrócić uwagę na problemy, które mogą wystąpić w praktyce. Wspomniany akt prawny nie określa terminu, w jakim musi zostać powołana przez spółdzielnię grupa producentów rolnych. Pojawia się pytanie, jakie będą losy spółdzielni w przypadku, gdy nie zostanie ona zarejestrowana jako grupa producentów rolnych albo jeżeli taka spółdzielnia wystąpi o wykreślenie z rejestru grup producentów rolnych prowadzonego przez marszałka województwa. Wydaje się, że nie ma podstaw prawnych do wykreślenia takiego podmiotu z rejestru przedsiębiorców KRS. Przepisy nie określają, na jakiej podstawie sąd orzeka, czy dana spółdzielnia tworzona jest w celu powołania grupy producentów rolnych. Prawdopodobnie wystarczy oświadczenie założycieli albo postanowienia zawarte

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 163, poz. 1014.

<sup>28</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 11, poz. 70 z późn. zm.

w statucie. Ustawa z 25 lipca 2008 r. nie wprowadza zmian do ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>29</sup>.

Omawiana nowelizacja ustawy – Prawo spółdzielcze, określając podmioty, które mogą być założycielami spółdzielni powoływanej w celu utworzenia grupy producentów rolnych, odwołuje do pojęcia gospodarstwa rolnego zawartego w ustawie z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>30</sup>. Rozważyć należy, czy założycielami takiej spółdzielni mogą być podmioty będące podatnikami podatku rolnego lub z działów specjalnych produkcji rolnej, czy podmioty prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym<sup>31</sup>. Zasadne wydaje się przyjęcie, że członkiem spółdzielni zamierzającej utworzyć grupę producentów rolnych może być każdy podmiot prowadzący gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym lub prowadzący działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, również ten niebędący podatnikiem podatku rolnego<sup>32</sup>. Inna interpretacja byłaby właściwa, gdyby przepis określał, że założycielem grupy może być podmiot będący podatnikiem podatku rolnego<sup>33</sup>.

Nowelizacja ustawy – Prawo spółdzielcze z 25 sierpnia 2008 r. wprowadziła także zmiany dotyczące organów spółdzielni. Otóż w spółdzielniach powoływanych celem utworzenia grupy producentów rolnych, w której liczba członków nie przekracza dziesięciu, nie powołuje się rady nadzorczej, o ile statut nie stanowi inaczej. W tym przypadku kompetencje rady

<sup>29</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 168, poz. 1186 z późn. zm.

<sup>30</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 36, poz. 969 z późn. zm. Takie odwołanie wynika z kolei z postanowień ustawy o grupach producentów rolnych. To właśnie ten akt prawny określa kryteria, jakie muszą spełnić podmioty, które chcą tworzyć grupę producentów rolnych.

<sup>31</sup> Odnotować bowiem należy interpretację, że członkami grupy producentów rolnych nie mogą być podmioty niebędące podatnikami podatku rolnego lub podatku z działów specjalnych produkcji rolnej; zob. odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację nr 1265 z 8 marca 2006 r. ([www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)).

<sup>32</sup> Jeżeli chodzi o dzierżawców i innych posiadaczy zależnych gruntów rolnych, odnotować należy ich nierówne traktowanie jako podatników podatku rolnego. Otóż podatnikiem jest dzierżawca gruntów Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego. W odniesieniu zaś do gruntów rolnych prywatnych oddanych w posiadanie zależne, co do zasady podatnikiem pozostaje ich właściciel (wyjątkiem jest oddanie gruntów w dzierżawę celem otrzymania części uzupełniającej emerytury z KRUS albo renty strukturalnej w latach 2004-2006); szerzej zob. A. Suchoń, *Z problematyki podatku rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 259 i n.

<sup>33</sup> Do pojęcia podatnika podatku rolnego odwołuje ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jedn.: Dz. U. 2002, Nr 101, poz. 927 z późn. zm.). Według art. 2 tego aktu prawnego, członkami samorządu rolniczego z mocy prawa są m.in. osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym.

wykonuje walne zgromadzenie członków<sup>34</sup>. Zmianom tej ustawy, ułatwiającym tworzenie tzw. spółdzielczych grup producentów rolnych, towarzyszyły też nowelizacje ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych. Zmiany nastąpiły m.in. w odniesieniu do podmiotów, które mogą tworzyć grupę. Otóż pierwotna wersja omawianej ustawy przewidywała tworzenie grup tylko przez osoby fizyczne. Nowelizacja tego aktu prawnego z 18 czerwca 2004 r.<sup>35</sup> rozszerzyła krąg podmiotów mogących utworzyć grupę o osoby prawne (w tym spółdzielnie) prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych. Takie rozwiązanie umożliwiło członkostwo w grupach właśnie rolniczym spółdzielniom produkcyjnym. Okazało się jednak, że zorganizowanie grupy przez istniejące spółdzielnie nadal napotykało bariery prawne. Spółdzielnie działające na wsi prowadzą z reguły wielokierunkową działalność, a jej członkami są również osoby, które nie są producentami rolnymi. Spełnienie wymagań wynikających z ustawy o grupach producentów wymagało długotrwałych i kosztownych zmian w spółdzielni, a w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwiało uzyskanie przez niektóre z nich statusu grupy producentów rolnych.

Uchwalona 15 grudnia 2006 r. ustawa o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw<sup>36</sup> wprowadziła udogodnienia w zakresie tworzenia grup, uwzględniając formułowane przez praktykę postulaty. Otóż możliwe jest prowadzenie przez spółdzielnię działalności właściwej dla grupy producentów rolnych, jeśli w jej skład wchodzi co najmniej pięciu producentów jednego produktu lub grupy produktów, którzy spełniają wymagania określone dla członków tworzących grupę producentów rolnych oraz zostały spełnione inne przesłanki określone w art. 3a ustawy.

Dla działalności każdej osoby prawnej istotne znaczenie mają sprawy finansowe. Aby polskie spółdzielnie były konkurencyjne na rynku krajowym i unijnym, muszą mieć dobrą sytuację ekonomiczną. Zaobserwować można ewolucje przepisów w sprawach podatkowych oraz w zakresie pozyskiwania środków unijnych. Na początku jednakże warto wspomnieć, że spółdzielnie jako osoby prawne zwolnione są od płacenia podatku dochodowego od przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o podat-

<sup>34</sup> Zasada ta odnosi się także do spółdzielni produkcji rolnej, w której liczba członków nie przekracza dziesięciu.

<sup>35</sup> Dz. U. 2004, Nr 162, poz. 1694.

<sup>36</sup> Dz. U. Nr 251, poz. 1847.

ku dochodowym od osób prawnych). W przypadku pozarolniczej działalności gospodarczej spółdzielnia, również i ta, która utworzyła grupę producentów rolnych, uiszcza podatek według zasad określonych w wymienionym akcie prawnym. Wielu producentów rolnych do założenia grupy zniechęcały rozwiązania podatkowe. Decydując się na wspólne działanie, musiały one ponosić dodatkowe koszty (których nie płacą rolnicy nienależący do grupy) związane z podatkiem od nieruchomości<sup>37</sup> oraz podatkiem dochodowym.

Uwzględniając postulaty producentów rolnych, omawianą nowelizacją z 15 grudnia 2006 r. ustawodawca wprowadził prawno-finansowe instrumenty, które mają przyczynić się do większego zainteresowania zakładaniem grup producentów rolnych. Przede wszystkim zwolnione zostały z podatku dochodowego od osób prawnych dochody grupy producentów rolnych wpisanej do rejestru pochodzące ze sprzedaży produktów lub grup produktów, dla których grupa została utworzona, wyprodukowanych w gospodarstwach jej członków – w części wydatkowanej na rzecz członków tej grupy w roku podatkowym lub roku po nim następującym. Przy czym za wydatki uznaje się tylko te przeznaczone na zakup środków produkcji przekazanych członkom grupy producentów rolnych, szkolenie członków grupy producentów rolnych.

Zmianie uległy także zasady dotyczące zwolnienia w zakresie podatku od nieruchomości. Po nowelizacji odnosi się ono do budynków i budowli zajętych przez grupę producentów rolnych wpisaną do rejestru, wykorzystywanych wyłącznie na prowadzenie działalności w zakresie sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy lub w zakresie określonym w akcie założycielskim. Wątpliwości budzi jednakże wyrażenie „budynki i budowle zajęte przez grupę”. Uznać należy, że chodzi tu o budynki i budowle będące w posiadaniu grupy i wykorzystywane na wymienione cele. Powstaje pytanie: kto może skorzystać z tego zwolnienia? Odpowiedź jest oczywista, gdy grupa jest podatnikiem podatku od nieruchomości. Wątpliwości rodzą się jednak wówczas, gdy np. grupa tylko dzierżawi budynki, a podatnikiem pozostaje nadal właściciel. Wydaje się, że w takiej sytuacji ze zwolnienia, które ma charakter przedmiotowy, powinien skorzystać podatnik. Z przedmiotowego charakteru zwolnienia wynika, że nie ma znaczenia, kto jest właścicie-

<sup>37</sup> Jeżeli chodzi o podatek od nieruchomości, to przez nowelizacją z 15 grudnia 2006 r. zwolnienie to obejmowało tylko budynki i budowle nowo wybudowane bądź zmodernizowane, wykorzystywane przez grupę na działalność statutową, po uzyskaniu wpisu grupy do rejestru grup – w okresie 5 lat od dnia uzyskania wpisu grupy do rejestru.

lem takiego budynku. Można zatem uznać, że omawiane zwolnienie ma zastosowanie nie tylko w sytuacji, gdy grupa jest podatnikiem podatku od nieruchomości budynkowych, ale także wówczas, gdy grupa jest posiadaczem zależnym (np. dzierżawcą) budynków czy budowli. Istotne jest, że budynki i budowle zajęte są przez grupę oraz wykorzystywane wyłącznie do prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy.

Do spółdzielni, które zorganizują grupę producentów rolnych, adresowane są specjalne środki unijne. Zasady ich przyznawania przewidziane są m.in. w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013<sup>38</sup>. Wniosek składa się w terminie sześciu miesięcy od dnia wpisu grupy do rejestru do właściwego ze względu na siedzibę grupy dyrektora oddziału regionalnego ARiMR. Według § 3 ust. 3 rozporządzenia, w przypadku grup, które zostały wykreślone z rejestru i nie skorzystały z pomocy ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji lub Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, a następnie zostały wpisane do tego rejestru, ponownie termin ten liczy się od dnia ostatniego wpisu. Takie brzmienie przepisu zachęca osoby prawne (w tym spółdzielnie) do podejmowania kolejnych prób zakładania grup producentów rolnych, jeżeli pierwsze doświadczenia nie były pozytywne. Nowe, bardziej przyjazne dla grup zasady liczenia sześciomiesięcznego terminu zostały wprowadzone nowelizacją wspomnianego rozporządzenia z 9 kwietnia 2008 r.<sup>39</sup>

Pomoc finansowa jest realizowana w formie rocznych płatności w okresie pierwszych pięciu lat od daty wpisania grupy do rejestru prowadzonego przez marszałka województwa. Kwotę wsparcia nalicza się na podstawie rocznej wartości netto przychodów ze sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy. Słuszna wydaje się interpretacja, że jeżeli chodzi o otrzymywane środki unijne, to przychody te są wolne od podatku dochodowego od osób prawnych na podstawie przepisu art. 17 ust. 1 pkt 48 ustawy o podatku dochodowym

<sup>38</sup> Dz. U. Nr 81, poz. 550 z późn. zm.

<sup>39</sup> 9 kwietnia 2008 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podpisał zmianę rozporządzenia z 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 72, poz. 425).



od osób prawnych – wypłacane bowiem są przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która otrzymuje środki na ten cel z budżetu państwa<sup>40</sup>.

Rozwój grup producentów rolnych hamuje brak pieniędzy na rozpoczęcie ich działalności. Środki unijne może otrzymać grupa dopiero po kilku miesiącach od rejestracji, dlatego wysuwane są propozycje wprowadzenia mechanizmów pomocy finansowej wypłacanej na początku działalności. Producenci rolni zrzeszeni w grupie narzekają także na rozwiązania dotyczące podatku VAT. Ich zdaniem, grupa producentów rolnych powinna być traktowana jako przedłużenie gospodarstwa rolnego, czyli mieć takie same przywileje, jak rolnik ryczałtowy<sup>41</sup>.

5. Przeprowadzone rozważania wskazują, że ustawodawca stara się ułatwić tworzenie i prowadzenie działalności przez spółdzielnie działające w obszarze rolnictwa wprowadzając zmiany zarówno do ustawy – Prawo spółdzielcze, jak i innych aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem tych podmiotów. Niektóre z nowych przepisów wywołują wątpliwości interpretacyjne. Odnosi się to m.in. do zmian w zakresie zakładania spółdzielni czy zwolnienia od podatku od nieruchomości grup producentów rolnych, w tym prowadzonych w formie spółdzielni. Dlatego wymagają one doprecyzowania.

Producenci rolni nie są w obecnych warunkach zainteresowani prowadzeniem wspólnego gospodarstwa rolnego, ale współpracą w zakresie marketingu i sprzedaży produktów rolnych. Zaobserwować można brak spójności między przepisami odnoszącymi się do spółdzielni produkcji rolnej oraz spółdzielni kółek rolniczych w różnych aktach prawnych. Przykładowo, z jednej strony uwzględnione zostały instrumenty pozwalające na nabycie gruntów przez spółdzielnie produkcji rolnej, które weszły w skład Zasobu WRSP albo zawarcie umowy dzierżawy gruntów bez przetargu, z drugiej zaś – spółdzielnie zostały pozbawione ochrony w odniesieniu do gruntów, które z mocy prawa przeszły na własność gminy, na terenie której grunt jest położony. Duże ograniczenia napotykają spółdzielnie, które mają zamiar nabyć grunty rolne z Zasobu WRSP. Brak spójności dotyczy także regulacji użytkowania gruntów przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Przepisy Kodeksu cywilnego dotyczą tylko użytko-

<sup>40</sup> Szerzej zob. odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów z 30 stycznia 2008 r. (z upoważnienia prezesa Rady Ministrów) na interpelację nr 454 ([www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)).

<sup>41</sup> Szerzej zob. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Promocja tworzenia grup producentów rolnych*, Warszawa 2008, s. 11.

wania przez takie spółdzielnie gruntów Skarbu Państwa, a nie gruntów należących do jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawodawca stara się ułatwić tworzenie i funkcjonowanie spółdzielni, wprowadzając stopniowo zmiany do różnych ustaw. Taka droga legislacyjna jest tylko rozwiązaniem tymczasowym i nie rozwiązuje problemów w sposób kompleksowy. Dlatego, ze względu na zmiany społeczno-gospodarcze, w pełni zasady jest postulat stworzenia nowego modelu spółdzielczości w rolnictwie, zapewniającego omawianym podmiotom większą konkurencyjność na rynku. Nie jest to pomysł nowy, gdyż postulat takich zmian wysuwało wielu autorów<sup>42</sup>, propozycje te z reguły były jednak cząstkowe. Dotyczyły np. modyfikacji przepisów poświęconych spółdzielniom produkcji rolnej i spółdzielniom kółek rolniczych w projektach ustawy – Prawo spółdzielcze<sup>43</sup>.

Przechodząc do krótkiej charakterystyki postulowanych kierunków zmian, stwierdzić należy, że ze względu na nieudane próby uchwalenia nowej ustawy – Prawo spółdzielcze zachodzi chyba potrzeba podjęcia po raz kolejny prac nad tym aktem prawnym. Jednakże problematyka spółdzielni w rolnictwie mogłaby zostać uregulowana w odrębnej ustawie poświęconej spółdzielczości rolniczej. Takie rozwiązanie legislacyjne zastosowane zostało w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych. Wydaje się, że ustawodawca powinien ułatwiać funkcjonowanie nie tylko spółdzielniom powoływanym celem utworzenia grupy producentów rolnych. Konieczne jest szersze spojrzenie na omawianą tu problematykę.

Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące samej organizacji spółdzielni, to zasadne jest wprowadzenie rozwiązań prawnych ułatwiających tworzenie spółdzielni oraz prowadzenie jej spraw organizacyjnych. Przede wszystkim celowe wydaje się nieograniczanie zasady minimum 5 założycieli tylko do rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni tworzących grupy producentów rolnych, ale jej rozszerzenie na wszystkie spółdzielnie<sup>44</sup>. Również zasada obligatoryjnego powoływania rady nadzorczej powinna odnosić do większych spółdzielni, w których liczba członków

<sup>42</sup> Zob. np. K. Pietrzykowski, *Kierunki zmian...*, s. 175 i n.; D. Mierzwa, *W poszukiwaniu nowego modelu spółdzielczości...*, s. 90 i n.

<sup>43</sup> Zob. np. projekt ustawy – Prawo spółdzielcze przygotowany przez zespół ekspertów powołany przez Prezydenta RP A. Kwaśniewskiego (wrzesień 2004 r.); Projekt ustawy przygotowany przez Komisję Nadzwyczajną Sejmową IV kadencji (2005 r.). Projekty zawarte w H. Cioch, *Zarys...*, s. 387-477; zob. też projekty złożone w obecnej VI kadencji Sejmu (druki nr 657 i 1035).

<sup>44</sup> Przykładowo, według fińskiego prawa spółdzielczego z 2001 r. spółdzielnia musi liczyć co najmniej 3 członków; zob. Krajowa Rada Spółdzielcza, *Fińskie prawo spółdzielcze*, Warszawa 2002, s. 11.

przekracza 10 osób. Rozważyć również należy wprowadzenie możliwości uczestniczenia w walnym zgromadzeniu pełnomocników członków spółdzielni. Podzielić należy postulat zniesienia podwójnego opodatkowania. Dochód spółdzielni powinien być opodatkowany podatkiem dochodowym od osób prawnych, ale członkowie spółdzielni nie powinni być zobowiązani do płacenia podatku od otrzymanej nadwyżki bilansowej.

Kontrowersje wywołuje propozycja zniesienia zasady, że każdemu członkowi spółdzielni przysługuje jednej głos. Znana jest opinia, że zróżnicowanie liczby głosów przysługujących poszczególnym członkom na walnym zgromadzeniu w zależności od wartości wniesionych udziałów oraz wkładów pieniężnych i gruntowych będzie zachęcało członków do wnoszenia wyższych udziałów i wkładów, co z kolei wpłynie korzystnie na sytuację finansową spółdzielni<sup>45</sup>. Jednakże przyznanie każdemu członkowi spółdzielni jednego głosu odróżnia tę formę prawną od spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Likwidacja wspomnianej zasady jeszcze bardziej upodobni pod względem organizacyjnym spółdzielnię do wspomnianej spółki kapitałowej. W tym miejscu warto podkreślić, że konstruując nowe przepisy dotyczące organizacji spółdzielni, ustawodawca musi – z jednej strony – uwzględniać zasady spółdzielczości<sup>46</sup>, a z drugiej – konieczność sprostania przez te podmioty wymaganiom rynku i wzrastającej konkurencji.

Pozytywnie ocenić należy propozycje wprowadzenia do naszego ustawodawstwa spółdzielni rolników, co popiera Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>47</sup>. Wyodrębnienie takich spółdzielni miałyby zachęcać producentów rolnych do kooperacji. Ich celem byłoby prowadzenie wspólnej działalności na rzecz gospodarstw rolnych jej członków, w tym marketing, wprowadzenie do obrotu produktów rolnych i handel nimi, przechowywanie, przetwarzanie, konfekcjonowanie i standaryzacja produktów rolnych oraz zaopatrzenie rolników w środki produkcji. Oczywiście w świetle obecnie obowiązującej ustawy możliwe jest tworzenie takich spółdzielni,

<sup>45</sup> Zob. np. [www.krs.gov.pl](http://www.krs.gov.pl).

<sup>46</sup> Podczas XXXI Kongresu Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w Manchesterze w 1995 r. uchwalono deklarację spółdzielczej tożsamości, na którą składają się wartości i na nowo ujęte zasady spółdzielcze, takie jak: zasada dobrowolnego i otwartego członkostwa; demokratycznej członkowskiej kontroli; ekonomicznego członkostwa (współodpowiedzialności członków); autonomii i niezależności; szkolenia, oświaty i informacji; troski o lokalną społeczność. Zob. Krajowa Rada Spółdzielcza, *Kodeks dobrych praktyk spółdzielczych*, Warszawa 2008.

<sup>47</sup> Projekty ustawy o spółdzielniach rolników zostały przygotowane zarówno przez zespół PSL, jak i Krajową Radę Spółdzielczą.

ale dla zachęcenia rolników do wspólnego działania konieczne jest wprowadzenie dodatkowych instrumentów. Postuluje się więc wprowadzenie ułatwień w zakresie nabywania gruntów z Zasobu WRSP (przyznanie prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu), zwolnienia w podatkach np. od nieruchomości oraz od podatku dochodowego od osób prawnych w odniesieniu do uzyskanych przez spółdzielnie rolników dochodów przeznaczonych na działalność statutową i inwestycyjną.

Nowa ustawa o spółdzielniach rolniczych powinna zawierać odrębne regulacje dotyczące poszczególnych spółdzielni działających na wsi. Chodzi w szczególności o spółdzielnie rolników, produkcji rolnej, kółek rolniczych i spółdzielnie mleczarskie. Bezsprzecznie coraz większym zainteresowaniem będą się cieszyły spółdzielnie działające na rzecz gospodarstw rolnych, czyli spółdzielnie rolników, w tym tzw. branżowe. Natomiast prawdopodobnie nastąpi dalszy spadek liczby rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz spółdzielni kółek rolniczych. Pamiętać jednak trzeba, że takie spółdzielnie istnieją i konieczna jest zmiana przepisów prawnych. Należy uwzględnić fakt, że spółdzielnie prowadzące wspólne gospodarstwo rolne gwarantują pracę członkom, domownikom i innym mieszkańcom wsi, na wsi bowiem – jak wiadomo – wskaźnik bezrobocia jest wysoki. Członkowie, którzy wnieśli wkłady do spółdzielni, nie zawsze są przygotowani do samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego, czy też tym zainteresowani. Należy zatem rozważyć kwestię przyszłości omawianych spółdzielni i ram prawnych, w jakich mają działać.

## FROM THE LEGAL PROBLEMS OF AGRICULTURAL COOPERATIVES

### Summary

The aim of the paper is to determine whether and to what extent the legislator facilitates the formation and functioning of agricultural cooperatives under the conditions of the new political and economic system.

The author concludes, that the legislator strives for a better organization and functioning of cooperatives active in agriculture by gradually introducing changes to various legal acts, including the law on cooperatives of 16 September 1982. However, this legislative activity is not sufficient. Specific provisions on agricultural cooperatives could be incorporated into a separate law. Such law would have to contain rules on particular cooperatives operating in the field of agriculture, i.e. on farm cooperatives, agricultural production cooperatives, agricultural circle cooperatives, dairy cooperatives and so called producer group cooperatives.

**SULLE COOPERATIVE IN AGRICOLTURA: ALCUNE PROBLEMATICHE**

## R i a s s u n t o

L'obiettivo dell'articolo è il tentativo di stabilire in quale misura il legislatore faciliti l'organizzazione e il funzionamento di cooperative agricole nelle nuove condizioni del sistema politico.

In conclusione l'autrice constata che il legislatore cerca di facilitare l'organizzazione e il funzionamento di cooperative agricole, introducendo gradualmente delle modifiche ai diversi atti normativi, tra cui alla legge 16 settembre 1982 diritto delle cooperative. Tale attività legislativa non è tuttavia sufficiente. Le norme speciali concernenti le cooperative agricole potrebbero essere contenute nella legge speciale dedicata alle cooperative agricole, la quale dovrebbe comprendere le regole riguardanti le singole cooperative funzionanti nel settore agricolo. Si tratta, in particolare, di cooperative di agricoltori, di cooperative agricole produttive, di cooperative di circoli agricoli, di cooperative casearie, nonché di gruppi cooperativi di produttori agricoli.



KATARZYNA LEŚKIEWICZ

## Jednostki certyfikujące jako podmioty kontrolujące i nadzorujące w rolnictwie ekologicznym

1. Produkcja ekologiczna zajmuje istotne miejsce we wspólnotowej polityce dotyczącej jakości produktów rolnych. System kontroli w rolnictwie ekologicznym należy do „szczególnych systemów zapewnienia jakości produktów rolnych, obok tych, które dotyczą produktów z oznaczeniami geograficznymi i gwarantowanych tradycyjnych specjalności oraz produktów pochodzących z najbardziej oddalonych regionów Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

Ustawodawca określił rozmaite rozwiązania prawne, które mają służyć zapewnieniu jakości produktów ekologicznych, w szczególności dotyczące kontroli i nadzoru. Mogą je stosować m.in. podmioty działające jako spółki prawa handlowego, które po uzyskaniu upoważnienia organu administracji publicznej działają w rolnictwie ekologicznym jako jednostki certyfikujące. Należy wskazać, że w świetle rozporządzeń nr 834/2007<sup>2</sup> i 889/2008<sup>3</sup> jednostki te pełnią w rolnictwie ekologicznym dwojaką rolę. Po pierwsze – realizują funkcję kontrolną w ramach odpowiednich zadań

---

<sup>1</sup> *Zielona Księga w sprawie jakości produktów rolnych: normy jakości, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości*, Bruksela, 15 października 2008 r., KOM (2008) 641, wersja ostateczna, s. 12.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz. L 189 z 20 lipca 2007 r. (dalej: rozporządzenie nr 834/2007).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 889/2008 z 5 września 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, Dz. Urz. UE L 250 z 18 września 2008 r. (dalej: rozporządzenie nr 889/2008).

i kompetencji w zakresie produkcji ekologicznej, a po drugie – prowadzą certyfikację tej produkcji<sup>4</sup>. W taki sposób uczestniczą w systemie kontroli rolnictwa ekologicznego.

Działanie jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym jest zatem doniosłe zarówno z punktu widzenia producentów, jak i konsumentów. Gdy chodzi o producentów – kontrola i nadzór oraz certyfikacja warunkuje uczciwą konkurencję rynkową. Natomiast dla konsumentów istotne jest zapewnienie, że produkty oznaczone w obrocie jako ekologiczne będą posiadały cechy określone przez ustawodawcę dla tego rodzaju produktów.

Tematyka zasygnalizowana w tytule niniejszego artykułu nie doczekała się opracowania ani w formie monografii, ani artykułu. W literaturze prawniczej można odnotować natomiast publikacje dotyczące różnych innych zagadnień dotyczących rolnictwa ekologicznego<sup>5</sup>. Bogatsza – gdy chodzi o rolnictwo ekologiczne – jest literatura zagraniczna<sup>6</sup>, jednakże i ta pomija tematykę dotyczącą jednostek certyfikujących jako podmiotów kontrolujących i nadzorujących w rolnictwie ekologicznym. Taki stan badań oraz względy natury praktycznej i poznawczej uzasadniają podjęcie tej tematyki.

Gdy chodzi o względy praktyczne, należy wskazać, że produkcja ekologiczna pełni funkcje społeczne, jest ona działaniem w interesie publicznym. Jako „ogólny system zarządzania gospodarstwem” służy ochronie środowiska, dobrostanowi zwierząt i rozwojowi obszarów wiejskich<sup>7</sup>. Produkcja ekologiczna ma przede wszystkim zaspokoić popyt na produkty wysokiej jakości. Ich wytwarzanie – podobnie jak innych produktów „jakościowych” – jest dobrowolne, dlatego konieczne jest zagwarantowanie

<sup>4</sup> Certyfikacja nie jest przedmiotem niniejszego artykułu.

<sup>5</sup> Zob. np. M. Korzycka-Iwanow, *Metody biotechnologiczne i metody ekologiczne w rolnictwie; uwagi o regulacjach prawnych 'nowoczesnego' rolnictwa*, w: *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski, A. Zieliński, Kluczbork 2002, s. 23 i n.; M. Szymaniak, *Żywność produkowana metodą rolnictwa ekologicznego. Kontrola i certyfikacja w rolnictwie ekologicznym*, w: *Studia z prawa żywnościowego*, red. M. Korzycka-Iwanow, Warszawa 2007, s. 83 i n.

<sup>6</sup> I. Canfora, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare*, Bari 2002; eadem, *Nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, „Rivista dell'Agricoltura” 2007, z. 3, s. 361 i n.; H. Boualili, *Le statut de l'agriculture biologique*, „Revue de Droit Rural” 2008, nr 362, s. 14 i n.

<sup>7</sup> Decyzja Rady 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”.



konsumentom, by produkty oznaczone w obrocie jako ekologiczne były zgodne z wymogami określonymi przez ustawodawcę. Tymczasem raport z kontroli funkcjonowania rolnictwa ekologicznego w Polsce – w tym m.in. jednostek certyfikujących – przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach 2003-2005<sup>8</sup>, dostarcza licznych przykładów nieprawidłowości. W czasie obowiązywania rozporządzenia nr 2092/91 zdarzało się, że jednostki certyfikujące podejmowały działania na podstawie nieaktualnego upoważnienia, wydając certyfikaty i zaświadczenia o konwersji produkcji. Następnie posługiwały się nimi podmioty gospodarcze podczas składania wniosków o płatności rolno-środowiskowe.

Gdy chodzi o względy poznawcze, należy wskazać, że rolnictwo ekologiczne w Polsce jest wciąż nową i niezbyt rozwiniętą dziedziną produkcji rolnej w porównaniu z innymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej. W Polsce występują sprzyjające warunki klimatyczne i środowiskowe do prowadzenia produkcji ekologicznej, korzystne dla jej rozwoju. Wciąż jednak wiedza polskich konsumentów o jakości produktów rolnictwa ekologicznego i jednostkach certyfikujących jest niedostateczna, co niekorzystnie oddziałuje na popyt<sup>9</sup>. W związku z tym konieczne jest podejmowanie różnych działań mających na celu upowszechnienie produktów ekologicznych. Chodzi o akcje promocyjno-informacyjne – zarówno pośród konsumentów, jak i producentów, a także prowadzenie badań w zakresie jakości tych produktów.

Celem niniejszych rozważań jest próba określenia statusu prawnego jednostek certyfikujących w systemie kontroli w rolnictwie ekologicznym. Tak określone mu celowi podporządkowana została struktura dalszych rozważań. Dotyczą one warunków udziału jednostek certyfikujących w systemie kontroli w rolnictwie ekologicznym oraz zadań i kompetencji określonych przez ustawodawcę w zakresie kontroli i nadzoru nad produkcją ekologiczną.

2. Według rozporządzenia nr 834/2007, jednostka certyfikująca oznacza „niezależną prywatną stronę trzecią dokonującą inspekcji i certyfikacji w zakresie produkcji ekologicznej”, a także odpowiedni organ państwa trzeciego lub odpowiedni organ działający w państwie trzecim<sup>10</sup>. Ustawo-

<sup>8</sup> Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli funkcjonowania rolnictwa ekologicznego w Polsce, Warszawa, 24 marca 2006 r.

<sup>9</sup> Zob. bliżej S. Żakowska-Biemans, *Ekologiczna żywność w oczach Polaków*, „Harvard Business Review – Polska” 2008, grudzień, s. 24 i n.

<sup>10</sup> Art. 2 lit. p rozporządzenia nr 834/2007.

dawca sformułował warunki przekazania przez właściwy organ jednostce certyfikującej zadań związanych z kontrolą w rolnictwie ekologicznym. Jednym z nich jest „uznanie” tej jednostki przez właściwy organ<sup>11</sup>. Prawo wspólnotowe nie określa natury prawnej tej czynności, powstaje więc wątpliwość, czy chodzi o uznanie administracyjne, czy też może o inne znaczenie „uznania”.

M. Mincer wyjaśnia w szczególności, że uznanie administracyjne oznacza pewien margines swobody wyboru rozstrzygnięcia prawnego przez organ administrujący<sup>12</sup>. Uznanie może dotyczyć praw i obowiązków obywateli, dlatego upoważnienie dla organu stosującego prawo powinno być precyzyjnie określone w przepisach prawa. Skorzystanie przez organ z upoważnienia do uznania prowadzi do wydania aktu administracyjnego. W zasadzie chodzi o ustalenie przez organ konsekwencji prawnych w procesie stosowania prawa, gdy norma prawna nie determinuje ich jednoznacznie, lecz wyraźnie pozostawia wybór organowi administracyjnemu<sup>13</sup>.

„Uznanie” związane jest z akceptacją przez właściwy organ szeroko pojętej zdolności jednostki certyfikującej do realizacji funkcji kontroli w rolnictwie ekologicznym. Akceptacja ta stanowi warunek *sine qua non* przekazania jednostkom zadań związanych z kontrolą w rolnictwie ekologicznym, natomiast „cofnięcie uznania” przez właściwy organ uwarunkowane jest utratą przez jednostkę certyfikującą owej zdolności do prowadzenia kontroli w rolnictwie ekologicznym, bądź naruszeniem wymogów kontroli. Oznacza to konieczność zaprzestania prowadzenia kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym przez jednostkę certyfikującą w zakresie zadań, które były jej przekazane. Cofnięcie uznania stanowi zatem aktualizację zakazu prowadzenia działalności gospodarczej jednostki certyfikującej w rolnictwie ekologicznym.

Przypomnieć można, że w Polsce w czasie obowiązywania rozporządzenia nr 2092/91 podstawą działania jednostek certyfikujących była decyzja administracyjna w rozumieniu przepisów k.p.a., wydawana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na wniosek jednostki. Jej podstawę stanowi art. 4 ust. 3 ustawy o rolnictwie ekologicznym z 20 kwietnia 2004 r.<sup>14</sup>, która upoważniała jednostki certyfikujące do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym w określonym zakresie. W świetle tej ustawy, Minister Rolnictwa

<sup>11</sup> Art. 27 ust. 6 rozporządzenia nr 834/2007.

<sup>12</sup> Zob. bliżej M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 157.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Dz. U. 93, poz. 898.

i Rozwoju Wsi wydawał decyzję „upoważniającą”, gdy jednostka wnioskująca o nią spełniała wymagania określone we wspomnianym rozporządzeniu. W tym przypadku decyzja miała charakter związany, gdzie organ administracji nie miał możliwości wyboru między różnymi rozstrzygnięciami, lecz po stwierdzeniu, że istnieją przesłanki przewidziane prawem, wydawał akt określonej treści<sup>15</sup>. Decyzja ta nie miała zatem charakteru uznaniowego. Wydaje się, że w świetle rozporządzenia nr 834/2007, „uznanie” jednostki certyfikującej przez właściwy organ również nie oznacza decyzji uznaniowej.

W projekcie ustawy o rolnictwie ekologicznym<sup>16</sup> nie występuje termin „uznanie” jednostek certyfikujących przez właściwy organ. Według tego projektu, do podjęcia działalności w rolnictwie ekologicznym przez jednostkę certyfikującą konieczne jest jej upoważnienie. Upoważnienia jednostki certyfikującej w decyzji administracyjnej dokonuje minister właściwy do spraw rolnictwa na wniosek Głównego Inspektora Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych<sup>17</sup>. Upoważnienie to umożliwia podjęcie przez jednostkę certyfikującą działalności w rolnictwie ekologicznym jako jednostka certyfikująca, określa zakres upoważnienia do wnioskowanych przez nią zadań i nadanie numeru identyfikacyjnego. Wydanie decyzji upoważniającej jednostkę certyfikującą może zostać poprzedzone żądaniem dotyczącym udzielenia w wyznaczonym terminie wyjaśnień i informacji zawartych we wniosku o upoważnienie<sup>18</sup>.

W celu uzyskania upoważnienia jednostka certyfikująca składa wniosek wraz z dokumentami niezbędnymi do potwierdzenia posiadania zdolności do prowadzenia kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym do ministra właściwego do spraw rolnictwa w powyżej określonym zakresie. Zdolność jednostki certyfikującej do prowadzenia kontroli w rolnictwie ekologicznym może być przedmiotem sprawdzenia i opinii Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, gdy

<sup>15</sup> Zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 289. Autor wskazuje, że w przypadku aktów o charakterze konstytucyjnym niekiedy przepisy ustaw przyznają organom swobodę wyboru rozstrzygnięcia, posługując się nieostryimi pojęciami. Uznanie administracyjne ma jednak służyć określonym celom, np. stosowaniu zasad polityki administracyjnej na określonym wycinku aktywności administracji. Wówczas też sąd administracyjny bada, czy organ nie tylko nie przekroczył ustawowych granic uznania, ale także, czy wykorzystał je do celów, którym miało służyć; por. J. Borkowski, *Decyzje administracyjne*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 471.

<sup>16</sup> Wersja projektu ustawy z 5 marca 2009 r., <http://www.minrol.gov.pl>.

<sup>17</sup> Dalej: JHARS.

<sup>18</sup> Art. 5 projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym.

wystąpi o to minister do spraw rolnictwa, w związku ze wspomnianym wnioskiem<sup>19</sup>. Zatem projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym utrzymuje dotychczasowy model umocowania jednostek certyfikujących do działania w rolnictwie ekologicznym (poprzez decyzję upoważniającą do działań).

Podobnie zagadnienie to rozwiązał włoski ustawodawca. Projekt włoskiej ustawy dotyczącej rozwoju i konkurencyjności produkcji rolnej i żywnościowej metodą ekologiczną stanowi w art. 23 ust. 2, że minister ds. polityki rolnej, żywnościowej i leśnej przekazuje zadania kontroli i certyfikacji jednemu lub więcej podmiotom. W tym celu upoważnia on osoby prawne prawa prywatnego, działające w formie konsorcjów lub spółek, o których mowa w Tytule V Księgi V Kodeksu cywilnego<sup>20</sup>. Upoważnienie to dotyczy prowadzenia kontroli i certyfikacji.

Włoskie rozwiązania prawne w powyższej kwestii są znacznie bardziej szczegółowe niż polski projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym. Swoboda ministra dokonującego upoważnienia jednostki jest znacznie ograniczona, gdyż wspiera go Komitet Oceny (Comitato di Valutazione)<sup>21</sup>. Składa się on z 12 członków (3 reprezentantów ministra polityki rolnej, żywnościowej i leśnej, 3 reprezentantów wyznaczonych odpowiednio przez ministra gospodarki, ministra środowiska, ochrony terytorium i morza oraz ministra pracy, zdrowia i polityk socjalnych i 6 reprezentantów wyznaczonych przez konferencję prezydentów regionów), których nie mogą łączyć żadne interesy z podmiotami ubiegającymi się o upoważnienie i podmiotami gospodarczymi prowadzącymi produkcję ekologiczną wpisanymi do rejestrów regionalnych.

Rolą tego Komitetu jest wyrażanie na żądanie opinii, które mają charakter wiążący w zakresie dotyczącym upoważnienia, jego odnowienia i odwołania oraz odnoszących się do dokumentacji przedkładanej przez podmioty ubiegające się o upoważnienie. Jeżeli podmioty ubiegające się o upoważnienie ministra spełniają wymagania określone w rozporządzeniu nr 834/2007 oraz w ustawie, po uprzedniej pozytywnej opinii Komitetu oceniającego, minister upoważnia je w drodze dekretu, który jest publikowany w dzienniku urzędowym („Gazzetta Ufficiale”). Co więcej – upoważnienie to wydawane jest na 4 lata i nie może być przeniesione na inne podmioty. Przed upływem 180 dnia, zanim upłynie okres ważności

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> [Http://www.senato.it](http://www.senato.it), projekt w wersji z 18 lutego 2009 r. po uzgodnieniach senackiej Komisji ds. projektów aktów prawnych.

<sup>21</sup> Art. 24 projektu włoskiej ustawy dotyczącej rozwoju i konkurencyjności produkcji rolnej i żywnościowej metodą ekologiczną.

upoważnienia, jednostki certyfikujące mają obowiązek wystąpienia z wnioskiem do ministra o przedłużenie upoważnienia, przedkładając wszystkie niezbędne do tego dokumenty. Z kolei Minister ma 180 dni na rozpatrzenie wniosku i udzielenie upoważnienia, jeśli zostaną spełnione wymagania prawne, a opinia Komitetu będzie pozytywna<sup>22</sup>.

Nie jest jasne, czy zadania przekazane jednostce przez właściwy organ powinna ona wypełniać jako zadania własne, czy jako zadania wykonywane w imieniu właściwego organu. Kwestia ta jest z kolei doniosła dla ustalenia, w jakim charakterze działają jednostki certyfikujące w relacjach z podmiotami gospodarczymi, a w szczególności, czy funkcja kontroli jest realizowana w imieniu właściwego organu i na jego rzecz, czy też w imieniu własnym jednostek. Należy bowiem zauważyć, że jeśli uzna się, iż w świetle rozporządzenia nr 834/2007 działania kontrolne i nadzorcze jednostek certyfikujących powinny być wykonywane w imieniu właściwego organu, to wszelkie dokumenty wystawiane podmiotom gospodarczym (w tym również certyfikaty) powinny zawierać taką informację. Wówczas też podstawą działania może być upoważnienie w drodze decyzji administracyjnej.

W powyższej sytuacji zadania określone w upoważnieniu nie będą stanowić zadań przekazanych, lecz objęte zostaną zakresem upoważnienia do ich wykonywania w imieniu właściwego organu. Wydaje się, że różnica w ujęciu zagadnienia przekazania zadań do wykonania w imieniu właściwego organu albo jako zadań własnych sprowadza się do określenia odmiennych zasad odpowiedzialności za ich wykonanie. W pierwszym przypadku odpowiedzialność za wykonanie zadań będzie obarczać właściwy organ, jednostka certyfikująca zaś będzie odpowiedzialna wobec właściwego organu za wykonanie zadań zgodnie z udzielonym jej upoważnieniem. Natomiast gdy jednostka certyfikująca będzie wykonywała zadania w swoim imieniu, odpowiedzialność za ich wykonanie ponosić będzie jak za własne zadania. Projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym tworzy konstrukcję, według której jednostki certyfikujące wykonywać mają zadania związane z kontrolą w rolnictwie ekologicznym na podstawie upoważnienia przez ministra właściwego do spraw rolnictwa, co oznacza, że zadania, które zostaną określone w upoważnieniu, będą wykonywały w imieniu tego ministra.

Ustawodawca wspólnotowy nakazuje, by w ramach nadzoru nad jednostką certyfikującą właściwy organ zagwarantował obiektywność i nie-

<sup>22</sup> Ibidem, art. 25 ust. 3-10.

zależność kontroli przeprowadzanych przez jednostkę certyfikującą w rolnictwie ekologicznym, jak również sprawdzał jej skuteczność i analizował stosowane przez nią środki naprawcze w przypadkach wykrytych nieprawidłowości lub naruszeń w produkcji ekologicznej. W przypadku stwierdzenia przez właściwy organ, że jednostka nie spełnia wymagań niezależności, obiektywności, a kontrole przez nią prowadzone są nieskuteczne lub też nie spełnia wymagań technicznych, akredytacyjnych, nie przekazuje regularnie (względnie na żądanie) wyników kontroli, bądź nie udostępnia swoich zasobów technicznych do kontroli właściwemu organowi, właściwy organ obligatoryjnie „wycofuje uznanie” jednostce certyfikującej<sup>23</sup>.

Projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym stanowi, że organem właściwym do cofnięcia jednostce certyfikującej upoważnienia w przypadkach przewidzianych w rozporządzeniu nr 834/2007 jest minister właściwy do spraw rolnictwa<sup>24</sup>. Minister ten, według wspomnianego projektu, może cofnąć upoważnienie jednostce certyfikującej w przypadkach określonych w art. 27 ust. 8 i 9 rozporządzenia nr 834/2007, a także, gdy nie spełnia ona wymagań „wynikających z zakresu upoważnienia”. W tym ostatnim przypadku cofnięcie upoważnienia następuje na wniosek Głównego Inspektora JHARS<sup>25</sup>. Cofnięcie upoważnienia jednostce certyfikującej „w całości” może również nastąpić w przypadku nieprzekazania przez nią wykazu producentów w rozumieniu przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji ekologicznej określone w przepisach o rolnictwie ekologicznym lub inne, a także przekazania tego wykazu po terminie<sup>26</sup>. Jest to dodatkowy wymóg prawny, jaki przepisy prawne nakazują realizować jednostkom certyfikującym i który objęty został nadzorem nad jednostkami.

Nie jest jasne, czy w świetle projektowanej ustawy możliwe jest cofnięcie upoważnienia jednostce certyfikującej „w części”, skoro projekt posługuje się wyrażeniem „cofnięcie upoważnienia w całości”. Jeśli tak, to projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym nie precyzuje, w jakich okolicznościach miałyby następować cofnięcie upoważnienia „w części”. Minister właściwy do spraw rolnictwa ma obowiązek przekazać informacje o cofnięciu upoważnienia Głównemu Inspektorowi JHARS,

<sup>23</sup> Art. 27 ust. 8 rozporządzenia nr 834/2007.

<sup>24</sup> Art. 6 ust. 6 projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym.

<sup>25</sup> Ibidem, art. 6 ust. 1 i 3.

<sup>26</sup> Ibidem, art. 6 ust. 3 i art. 17.

co z kolei powinno skutkować powiadomieniem przez ten ostatni organ podmiotów gospodarczych o tym fakcie i objęciem ich kontrolą przez IJHARS<sup>27</sup>.

Podobnie kwestia ta została rozwiązana we włoskim projekcie ustawy dotyczącej rozwoju i konkurencyjności produkcji rolnej i żywnościowej metodą ekologiczną. Nadzór nad jednostkami certyfikującymi sprawuje minister polityki rolnej, żywnościowej i leśnej. W szczególności gdy jednostka utraci wymagane przez ustawodawcę predyspozycje do prowadzenia kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym, minister – po uprzednim wyznaczeniu jednostce terminu do naprawienia nieprawidłowości i jego bezskutecznym upływie oraz po uzyskaniu opinii wspomnianego Komitetu oceniającego – cofa upoważnienie, wydając dekret (publikowany w dzienniku urzędowym)<sup>28</sup>.

Jednostki te mają wobec ministra liczne obowiązki sprawozdawczo-informacyjne: przekazywanie list podmiotów gospodarczych, którym wydały certyfikaty, oraz aktualizacja wszelkich dokumentów, które przedłożyły, ubiegając się o upoważnienie<sup>29</sup>. Należy przy tym zauważyć, że dokumentacja ta została szczegółowo określona w projekcie wspomnianej ustawy. Już w momencie składania wniosku jednostka ma obowiązek przedłożenia dokumentów dotyczących jej struktury, księgi jakości, planu kontroli. W rocznych sprawozdaniach jednostek znaleźć się powinny informacje dotyczące jej działalności, w tym także zastosowanych sankcji. Należy w tym miejscu nadmienić, że projekt polskiej ustawy o rolnictwie ekologicznym wymienia wśród dokumentów, jakie jednostka certyfikująca powinna przedłożyć wnioskując do ministra do spraw rolnictwa o upoważnienie, jedynie „dokumenty i informacje niezbędne do stwierdzenia spełnienia, w zakresie objętym wnioskiem, wymagań określonych w art. 27 ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 834/2007”<sup>30</sup>. Takie rozwiązanie wydaje się niewystarczające z punktu widzenia jednostek certyfikujących, gdyż nie jest jasne, jakie konkretnie dokumenty minister właściwy do spraw rolnictwa uzna za niezbędne.

Według rozporządzenia nr 834/2007, w zakresie akredytacji i standardowych procedur kontrolnych, uznanie jednostki certyfikującej przez właściwy organ następuje przy uwzględnieniu, oprócz kwestii technicznych (tj. odpowiednie zasoby sprzętu i infrastruktury, personel posiadający

<sup>27</sup> Ibidem, art. 6 ust. 4 i 5.

<sup>28</sup> Art. 25 ust. 12 projektu włoskiej ustawy.

<sup>29</sup> Ibidem, art. 28 ust. 3 i 4.

<sup>30</sup> Art. 5 ust. 4 projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym.

fachową wiedzę, bezstronność jednostki<sup>31</sup>), w szczególności środków kontroli i ostrożności, które jednostka planuje wdrażać wobec podmiotów gospodarczych przez nią kontrolowanych, jak również środków, które jednostka zamierza stosować w przypadku stwierdzenia naruszeń lub nieprawidłowości<sup>32</sup>.

Dodatkowo, by zyskać status jednostki certyfikującej, dany podmiot powinien spełniać wymogi określone w europejskiej normie EN 45011 lub Przewodniku ISO 65 (Ogólne wytyczne dotyczące akredytacji jednostek certyfikujących wyroby w odniesieniu do wymagań normy PN-EN 45011:2000)<sup>33</sup>. Przez akredytację ustawodawca krajowy rozumie uznanie przez jednostkę akredytującą kompetencji jednostki certyfikującej do wykonywania kontroli w rolnictwie ekologicznym<sup>34</sup>. Bardziej rozwinięta definicja pojęcia akredytacji występuje w normie PN-EN ISO/IEC 17000:2006. Według tego dokumentu, „akredytacja jest to atestacja przez stronę trzecią, dotycząca jednostki oceniającej zgodność, służąca formalnemu wykazaniu jej kompetencji do wykonywania określonych zadań w zakresie oceny zgodności”<sup>35</sup>. Proces akredytacji kończy się wydaniem certyfikatu akredytacji.

W Polsce akredytacji jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym dokonuje Polskie Centrum Akredytacji, działające jako państwowa osoba prawna pod nadzorem ministra właściwego do spraw gospodarki<sup>36</sup>. Podmiot ten określił *Ogólne zasady akredytacji. Opis systemu akredytacji*, wyd. 6, Warszawa, 15 lutego 2008 r.<sup>37</sup>, natomiast szczegółowe wymagania w tym zakresie zawarte są w dokumencie *Akredytacja jednostek certyfikujących. Wymagania szczegółowe*, DAC 08, wyd. 4, Warszawa, 15 stycznia 2008 r.<sup>38</sup> Ten ostatni dokument odwołuje się do regulacji zawierającej szczegółowe zasady akredytacji jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym stanowiące „interpretację” niektórych postanowień normy PN-EN 45011 – *Program akredytacji jednostek certyfikujących podmioty działające w zakresie rolnictwa ekologicznego*

<sup>31</sup> Art. 27 ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 834/2007.

<sup>32</sup> Ibidem, art. 27 ust. 6.

<sup>33</sup> Art. 27 ust. 5 lit. c rozporządzenia nr 834/2007.

<sup>34</sup> Art. 5 pkt 11 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, Dz. U. 2004, Nr 204, poz. 2087.

<sup>35</sup> [Http://www.pca.gov.pl/?page=akredytacja\\_rola](http://www.pca.gov.pl/?page=akredytacja_rola).

<sup>36</sup> Art. 25 ustawy o systemie oceny zgodności.

<sup>37</sup> [Http://www.pca.gov.pl/doc/DA-01.pdf](http://www.pca.gov.pl/doc/DA-01.pdf).

<sup>38</sup> [Http://www.pca.gov.pl/doc/DAC-08.pdf](http://www.pca.gov.pl/doc/DAC-08.pdf).



w odniesieniu do wymagań normy PN-EN 45011:2000, DAC-13, wyd. 4, Warszawa, 3 kwietnia 2008 r.<sup>39</sup>

Należy jednak zaznaczyć, że w świetle orzecznictwa ETS jednostki certyfikujące nie mają obowiązku akredytacji w Polskim Centrum Badań i Certyfikacji. Nie istnieje bowiem wymóg prawny, by jednostka certyfikująca ubiegająca się o uznanie właściwego organu danego państwa członkowskiego miała w tym państwie siedzibę. Za takim wnioskiem przemawia stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wyrażane w sprawach Komisji Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec<sup>40</sup> i Republice Austrii<sup>41</sup> w czasie obowiązywania rozporządzenia nr 2092/91.

ETS wskazał, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – odstępstwo od zasady swobodnego świadczenia usług, przewidziane w art. 55 w związku z art. 45 akapit pierwszy TWE, powinien być interpretowany w sposób ograniczający jego zakres do działalności, która „rozpatrywana samodzielnie stanowi bezpośredni i szczególny udział w wykonywaniu władzy publicznej”. Takim udziałem według Trybunału nie są „zwykłe funkcje pomocnicze i przygotowawcze względem jednostki, która faktycznie sprawuje władzę publiczną”, pełnione przez podmiot prywatny podlegający zatwierdzeniu<sup>42</sup>. Strona niemiecka podnosiła jednak, że podmioty te posiadają uprawnienia do wydawania aktów administracyjnych równorzędnych aktom decyzyjnym władz publicznych<sup>43</sup>. Podobnie w austriackim porządku prawnym czynności, do jakich uprawnione są podmioty prywatne w rolnictwie ekologicznym, należą do sfery władzy publicznej. Według austriackiego prawa administracyjnego, „wystawianie dokumentów publicznych jest aktem suwerenności, a nie zwykłą usługą administracyjną”<sup>44</sup>.

Wydaje się, że jednostki certyfikujące, wykonując zadania kontrolne w rolnictwie ekologicznym na podstawie upoważnienia właściwego organu, zobowiązane są do działania na jego rzecz. W zasadzie jednostki certyfikujące działają w rolnictwie ekologicznym na podstawie prawa i w jego granicach. Dlatego argumentacja Trybunału w powołanych powyżej orze-

<sup>39</sup> [Http://www.pca.gov.pl/doc/DAC-13.pdf](http://www.pca.gov.pl/doc/DAC-13.pdf). Dokument powstał w Specjalistycznym Komitecie Technicznym ds. Rolnictwa i Żywności przy Polskim Centrum Akredytacji S.A.

<sup>40</sup> Zob. wyrok ETS w sprawie C-404/05 z 29 listopada 2007 r.

<sup>41</sup> Zob. wyrok ETS w sprawie C 393/05 z 29 listopada 2007r.

<sup>42</sup> Pkt 37 i 38 sentencji wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C 404/05.

<sup>43</sup> Ibidem, pkt 44 i 45.

<sup>44</sup> Pkt 25 wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C 393/05.

zeniach, według której jednostki te jako podmioty prywatne pełnią jedynie funkcje pomocnicze względem władzy publicznej, wydaje się nie uwzględniać w pełni roli, jaką pełnią one w systemie kontroli rolnictwa ekologicznego. Można wspomnieć, że włoski ustawodawca uregulował wprost zagadnienie statusu prawnego jednostek certyfikujących, stanowiąc, że wykonują one „służbę publiczną” w rozumieniu art. 358 włoskiego kodeksu karnego, dlatego ponoszą one m.in. odpowiedzialność karną za swoje działania, podobnie jak władza publiczna<sup>45</sup>. Według art. 358 włoskiego kodeksu karnego, przez służbę publiczną należy rozumieć działalność, która w swej formie odpowiada funkcjom publicznym, ale nie towarzyszą jej takie same uprawnienia, za wyjątkiem zadań porządkowych i świadczeniem usług wyłącznie materialnych.

3. Zgodnie z rozporządzeniem nr 834/2007, podmioty gospodarcze prowadzące produkcję ekologiczną mają obowiązek zgłoszenia tej działalności właściwemu organowi oraz przekazania zgody na objęcie swych działań systemem kontroli w rolnictwie ekologicznym<sup>46</sup>. Państwa członkowskie mogą wyznaczyć organ lub uznać jednostkę odpowiedzialną za przyjmowanie tych zgłoszeń<sup>47</sup>. W Polsce, według projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym, mają to być jednostki certyfikujące<sup>48</sup>.

Kompetencje i zadania jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym dotyczą nadzoru i kontroli w zakresie produkcji ekologicznej. Należy wyjaśnić, że projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym ogranicza się jedynie do stwierdzenia, iż jednostki certyfikujące działają w zakresie udzielonego im upoważnienia, m.in. prowadząc kontrolę w ramach systemu kontroli, o którym mowa w art. 27 rozporządzenia nr 834/2007 „na zasadach i w sposób określony na podstawie tego artykułu i w przepisach wydanych na podstawie tego artykułu”<sup>49</sup>. Są to zatem zadania i kompetencje określone w tej regulacji, a także w rozporządzeniu nr 889/2008.

Szczególne kompetencje posiadają jednostki certyfikujące w okolicznościach, które ustawodawca wspólnotowy określił jako „naruszenia i nieprawidłowości”. W świetle rozporządzeń nr 834/2007 i nr 889/2008, okoliczności te mogą polegać na łamaniu wymogów dotyczących produk-

<sup>45</sup> Art. 25 ust. 13 projektu włoskiej ustawy.

<sup>46</sup> Art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 834/2007.

<sup>47</sup> Ibidem, art. 28 ust. 3.

<sup>48</sup> Art. 4 ust. 1 projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym.

<sup>49</sup> Ibidem, art. 7 ust. 1.

cji ekologicznej lub znakowania produktów określonych przez ustawodawcę. W przypadkach naruszeń wymogów dotyczących produkcji ekologicznej produkt nie może zostać oznaczony etykietą odwołującą się do ekologicznej metody produkcji. W przeciwnym razie dojdzie do naruszenia zakazu stosowania odwołań do ekologicznej metody produkcji w odniesieniu do produktów niewytworzonych zgodnie ze wspomnianymi przepisami. 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 takich wyrażen, jak: „poważne naruszenie” i „naruszenie o skutku długotrwałym” jest istotne w kontekście zasady proporcjonalności dolegliwości do ich skali, które ustawodawca wiąże z wymienionymi naruszeniami<sup>50</sup>. Chodzi o sankcje, które organy kontrolne lub jednostki certyfikujące mogą wymierzyć podmiotom gospodarczym w okolicznościach, które można zakwalifikować jako naruszenie lub nieprawidłowość w rozumieniu wspomnianych przepisów. Sankcje te mają charakter administracyjno-prawny. W literaturze prawa administracyjnego „sankcja administracyjna” rozumiana jest w szczególności jako „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjno-prawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa”<sup>51</sup>.

Wśród najistotniejszych kompetencji jednostek certyfikujących określonych w prawie wspólnotowym wskazać należy zakaz wprowadzania do obrotu lub nakaz wycofania z obrotu produktu, który nie spełnia wymogów prawnych dotyczących produkcji metodą ekologiczną. Środki te mogą być stosowane w dwóch przypadkach. W pierwszym przypadku możliwość ich zastosowania przez organ kontrolny lub jednostkę certyfikującą jest sprzężona z obowiązkiem podmiotu gospodarczego zawiadomienia organu kontrolnego lub jednostki certyfikującej o podejrzewanej nieprawidłowości i stanowi następstwo takiego zawiadomienia. Wówczas, jeśli organ kontrolny lub jednostka certyfikująca działająca na skutek zawiadomienia stwierdzi niezgodność, może wymagać od podmiotu gospodarczego, aby nie wprowadzał do obrotu takich produktów z oznaczeniem odwołującym się do metody produkcji ekologicznej. Nie ma natomiast

<sup>50</sup> Art. 30 rozporządzenia 834/2007.

<sup>51</sup> Zob. bliżej M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzenia*, Warszawa 2008, s. 73 i powołana tam literatura.

przeszkód, by produkty takie zostały wprowadzone na rynek jako produkty „nie ekologiczne”, czyli niezawierające na swojej etykiecie bądź opakowaniu żadnych odniesień do rolnictwa ekologicznego<sup>52</sup>.

W drugim przypadku, do zastosowania zakazu wprowadzenia do obrotu produktów oznaczonych jako produkty rolnictwa ekologicznego może dojść, gdy organ kontrolny lub jednostka certyfikująca poweźmie wątpliwość co do zgodności z wymaganiami prawnymi danego produktu podczas kontroli przeprowadzanej z „własnej inicjatywy” (z urzędu). Wówczas decyzją zakazującą wprowadzania do obrotu produktów pod oznaczeniem właściwym rolnictwu ekologicznemu powinna zobowiązywać podmiot gospodarczy do usunięcia z etykiety produktu wszelkich odniesień do metody ekologicznej produkcji, jak również przed jej wydaniem organ kontrolny lub jednostka certyfikująca powinna umożliwić podmiotowi gospodarczemu zajęcie stanowiska w sprawie<sup>53</sup>.

W zakresie nieprawidłowości dotyczących produkcji ekologicznej, rozporządzenie nr 834/2007 nakazuje organom kontrolnym bądź jednostkom certyfikującym zapewnienie, by na etykietach wszystkich partii towarów lub serii produkcyjnej bądź też 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”)<sup>54</sup>. Są to najbardziej dolegliwe sankcje, jakie mogą spotkać producentów ekologicznych. Jednocześnie należy zauważyć, że kompetencje do wycofania produktów z obrotu posiadają Inspekcja Handlowa, która sprawuje nadzór nad handlem detalicznym, oraz IJHARS – zatem w praktyce jednostki certyfikujące nie będą stosować wymienionych sankcji, mimo że taką możliwość przewidział ustawodawca wspólnotowy. Można się co najwyżej zastanawiać nad dopuszczalnością zakazania przez jednostkę certyfikującą wprowadzenia do obrotu produktów niespełniających wymogów określonych przez ustawodawcę dla produktów ekologicznych.

Wspólnotowe rozporządzenie nr 2092/91 nie regulowało kwestii, jakiego rodzaju sankcje mają być stosowane przez jednostki certyfikujące w przypadku stwierdzenia naruszeń lub nieprawidłowości. Powodowało

<sup>52</sup> Art. 91 ust. 1 rozporządzenia nr 889/2008.

<sup>53</sup> Art. art. 91 ust. 2 rozporządzenia nr 889/2008.

<sup>54</sup> Art. 30 rozporządzenia 834/2007.

to, że różne podmioty prywatne na terenie danego kraju członkowskiego upoważnione do kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym opracowywały i stosowały różnorakie sankcje w przypadkach stwierdzonych niezgodności. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu „nowej” ustawy o rolnictwie ekologicznym, „wpływało to negatywnie na sposób konkurencyjności jednostek certyfikujących i powodowało przenoszenie się przez producentów ekologicznych do jednostek mniej restrykcyjnych”<sup>55</sup>. Jeżeli ustawodawca krajowy zdecyduje się uregulować to zagadnienie, powinno to nastąpić w drodze ustawy, a nie aktu wykonawczego, jak stanowi projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym. Ponadto, szczegółowo powinny zostać określone okoliczności, w jakich wspomniane sankcje mogą być stosowane.

W działalności jednostek certyfikujących związanej z zadaniami przekazanymi przez właściwy organ, które wykonują one względem podmiotów gospodarczych, obowiązuje zasada stosowania minimum środków kontroli i środków ostrożności<sup>56</sup>. Oznacza to, że jednostki certyfikujące mogą stosować surowsze „środki kontroli i środki ostrożności” niż te, które określają rozporządzenia nr 834/2007 i 889/2008 oraz rozporządzenie nr 882/2004, pod warunkiem że zostaną one określone w dokumentacji składanej wraz z wnioskiem o uznanie do właściwego organu oraz że zostaną objęte „uznaniem” tego organu. Chodzi tu o standardowe procedury kontroli, szczególnie opis środków kontroli i środków ostrożności, w tym środków, które jednostka certyfikująca zamierza stosować wobec podmiotów gospodarczych w przypadku wykrycia „nieprawidłowości” lub „naruszeń”<sup>57</sup>.

Jednostki certyfikujące mają w szczególności obowiązek przeprowadzania co najmniej raz do roku tzw. kontroli fizycznej „na miejscu” u podmiotów gospodarczych objętych systemem kontroli w rolnictwie ekologicznym<sup>58</sup>, jak również do pobierania próbek w celu przeprowadzania testów produktów wytwarzanych przez kontrolowany podmiot gospodarczy i kontroli dokumentacji prowadzonej w zakresie określonego rodzaju produkcji<sup>59</sup>. Rozporządzenie nr 889/2008 nakłada m.in. na jednostki certyfikujące przeprowadzające kontrolę wszystkich pomieszczeń, w których prowadzona jest produkcja metodami ekologicznymi, obowiązek zwracania szczególnej uwagi na tzw. krytyczne punkty kontroli wyznaczone dla

<sup>55</sup> Zob. Uzasadnienie projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym, s. 51.

<sup>56</sup> Art. 27 ust. 12 rozporządzenia nr 834/2007.

<sup>57</sup> Ibidem, art. 27 ust. 6.

<sup>58</sup> Art. 65 rozporządzenia nr 889/2008.

<sup>59</sup> Ibidem, art. 63.

danego rodzaju produkcji<sup>60</sup>. Mają one także obowiązek kompleksowej oceny prowadzonej produkcji przez podmiot gospodarczy, w tym uwzględniania wyników ostatnich kontroli<sup>61</sup>.

Należy dodać, że kontrola w rolnictwie ekologicznym może być prowadzona wyłącznie przez osoby wpisane do rejestru w zakresie specjalizacji do jej prowadzenia, tj. „inspektorów rolnictwa ekologicznego”. W świetle projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym, są to osoby, które zdały egzamin przed komisją kwalifikacyjną, powtarzalny co 3 lata. Osobie takiej wydaje się zaświadczenie o wpisie do rejestru i imienną pieczęć<sup>62</sup>. Takie rozwiązanie zasługuje na uznanie. Przez kilka lat w Polsce nie określano żadnych wymogów w zakresie wiedzy wymaganej do prowadzenia kontroli w rolnictwie ekologicznym, dlatego dobrze się stało, że projekt wspomnianej ustawy uwzględnia tę kwestię.

Należy stwierdzić, że – co prawda – projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym stanowi, iż do postępowania w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej<sup>63</sup>, to jednak nie jest jasne, czy przepisy te stosuje się także do działania jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym. Jednostki te prowadzą kontrolę w systemie kontroli w rolnictwie ekologicznym, zgodnie z projektem wspomnianej ustawy. Co więcej, inspektorzy rolnictwa ekologicznego będą mogli posługiwać się imienną pieczęcią podczas kontroli. Takie rozwiązania prawne nadają czynnościom wykonywanym przez tych inspektorów charakter urzędowy.

4. Odnosząc się do rozwiązań prawnych dotyczących działania jednostek certyfikujących, zgłosić należy kilka zastrzeżeń. Rozporządzenia nr 834/2007 i 889/2008, jak również projekt polskiej ustawy o rolnictwie ekologicznym nie wyznaczają jednoznacznie statusu prawnego jednostek certyfikujących i nie określają, jaką rolę pełnią one względem podmiotów administracji publicznej, realizując funkcję kontroli w rolnictwie ekologicznym, jak również jaki charakter prawny mają podejmowane przez nie czynności wobec podmiotów gospodarczych.

Argumentacji za przyznaniem, że jednostki certyfikujące są uprawnione do pełnienia w rolnictwie ekologicznym funkcji kontroli na równi

<sup>60</sup> Ibidem, art. 90.

<sup>61</sup> Ibidem, art. 65.

<sup>62</sup> Art. 21 projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym.

<sup>63</sup> Ibidem, art. 3.

z organami administracji publicznej (w ramach określonych upoważnień), dostarcza regulacja prawna określająca zakres ich zadań i kompetencji. W szczególności przemawiają za tym przyznane jednostkom we wspomnianych rozporządzeniach uprawnienia do nakazywania lub zakazywania określonego zachowania podmiotom gospodarczym. Wydaje się jednak, że jednostki certyfikujące przez otrzymanie upoważnienia nie zyskują statusu równego podmiotom administracji publicznej. Mogą natomiast działać w ich imieniu i na ich rzecz w zakresie określonym w upoważnieniu udzielonym im przez właściwy organ. Przy takiej konstrukcji prawnej „podstawy” ich działania, jednostka certyfikująca powinna ponieść odpowiedzialność za wykonywanie zadań w systemie kontroli zgodnie z umocowaniem.

### **CONTROL BODIES IN THE ROLE OF CONTROLLING AND SUPERVISING AUTHORITIES IN ORGANIC FARMING**

#### Summary

Organic farming forms a significant part of Community policy on quality of agricultural products. The control system in organic farming belongs to specific systems guaranteeing agricultural product quality. The activity of control bodies in organic farming is highly important both for producers and consumers. The aim of considerations is to determine the legal status of control bodies in control system of organic farming. For this reason, the author analyzes premises for control bodies participation in organic farming control system together with duties and powers attributed to them.

The author concludes *inter alia*, that Regulations (EC) No 834/2007 and 889/2008 together with the draft Polish law on organic farming do not clearly set the legal status of control bodies. This refers to their role against public authorities when carrying out control in organic farming and the legal character of activities taken by them towards economic operators.

### **ORGANISMI DI CERTIFICAZIONE COME SOGGETTI DI CONTROLLO E DI VIGILANZA NELL'AGRICOLTURA BIOLOGICA**

#### Riassunto

La produzione biologica occupa un posto significativo nella politica di qualità dei prodotti agricoli. Il sistema di controllo nell'agricoltura biologica rientra nei sistemi speciali di assicurazione di qualità dei prodotti agricoli.

L'attività degli organismi di certificazione nell'agricoltura biologica è rilevante sia dal punto di vista dei produttori che dei consumatori. L'obiettivo della trattazione è il tentativo di determinare lo *status* giuridico degli organismi di certificazione nel sistema di controllo nell'agricoltura biologica. Pertanto l'autrice analizza presupposti che determinano la partecipazione di organismi di certificazione nel sistema di controllo in agricoltura biologica nonché i loro compiti e le competenze.

In conclusione afferma, tra l'altro, che i regolamenti 834/2007 e 889/2008, così come il progetto di legge polacca sull'agricoltura biologica, non determinano chiaramente lo *status* giuridico degli organismi di certificazione, né chiariscono il ruolo che essi svolgono, anche in relazione ai soggetti dell'amministrazione pubblica, realizzando la funzione di controllo nell'agricoltura biologica. Non sembra neanche chiara la natura dei poteri loro attribuiti.



ANNA KAPAŁA

## Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej

Studium prawnoporównawcze

1. Prowadzenie działalności agroturystycznej, zarówno w Polsce, jak i we Włoszech, uwarunkowane jest spełnieniem wielu wymagań określonych przez przepisy administracyjnoprawne. Dla przykładu, pokoje wynajmowane przez rolników w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych muszą odpowiadać rygorom sanitarnym, budowlanym, przeciwpożarowym oraz minimalnym standardom wyposażenia. Jeśli gospodarstwo agroturystyczne, oprócz zakwaterowania, prowadzi także sprzedaż posiłków, ustawodawca przewiduje obowiązek spełnienia określonych wymagań higieniczno-sanitarnych w stosunku do osób uczestniczących w przygotowywaniu posiłków, a także pomieszczeń, w których żywność jest przechowywana i poddawana obróbce.

W ustawodawstwie polskim nie występuje pojęcie prawne agroturystyki. Brakuje także aktu prawnego kompleksowo regulującego wszystkie aspekty prowadzenia działalności agroturystycznej, choć ta forma turystyki jest w legislacji wyróżniona, a nawet korzysta z określonych ulg<sup>1</sup>. W prawie włoskim agroturystyce poświęcono odrębną ustawę<sup>2</sup> obejmującą

---

<sup>1</sup> Zob. art. 3 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2007, Nr 155, poz. 1095 ze zm.; art. 21 pkt 43 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2000, Nr 14, poz. 176 ze zm. Szerzej na temat regulacji prawnych w zakresie agroturystyki zob. A. Kapała, *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 99-116;

<sup>2</sup> Ustawa nr 96/2006 o agroturystyce (legge 20 febbraio 2006, n. 96 „Disciplina dell’agriturismo”), opublikowana w „Gazzetta Ufficiale” nr 63 z 16 marca 2006 r. (powoływana dalej jako włoska ustawa o agroturystyce).

wszystkie aspekty prowadzenia działalności agroturystycznej, w tym całokształt uwarunkowań administracyjnoprawnych, którym ta działalność podlega. Dlatego też, aby ocenić polską regulację oraz sformułować wnioski *de lege ferenda*, uzasadnione jest sięgnięcie do włoskiego ustawodawstwa.

Problematyka wyznaczona tytułem artykułu nie była – jak dotychczas – analizowana w polskiej literaturze w ujęciu prawnoporównawczym. Różne kwestie, w tym bardziej ogólne, są podejmowane w wielu opracowaniach, szczególnie z zakresu ekonomii, marketingu i turystyki<sup>3</sup>. Z kolei niezmiernie bogata doktryna włoska zawiera szczegółową i wyczerpującą analizę wszystkich reguł związanych z prowadzeniem działalności agroturystycznej<sup>4</sup>.

Celem rozważań jest próba określenia w sposób w miarę pełny i usystematyzowany administracyjnoprawnych uwarunkowań działalności agroturystycznej w Polsce. Jego realizacja wymaga sięgnięcia do regulacji dotyczącej agroturystyki, zawartej w wielu aktach prawnych, w tym do ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych<sup>5</sup>, rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie<sup>6</sup>, ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywie-

<sup>3</sup> Zob. np.: M. Sznajder, L. Przezbórska, *Agroturystyka*, Warszawa 2006; W. Musiał, *Agroturystyka i usługi towarzyszące*, Kraków 2005; B. Tańska-Hus, M. Buslik, *Podstawy prawa w turystyce i hotelarstwie*, Wrocław 2005, s. 59-79; M. Dąbrowska, *Rozwój agroturystyki i jej wpływ na przeobrażenia w rolnictwie i na wsi*, Olsztyn 2000; J. Raciborski, *Uregulowania prawne agroturystyki i turystyki wiejskiej – próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie” 2003, z. 402 (nr 90), s. 93 i n.

<sup>4</sup> F. Albinini, C. A. Graziani, P. Urbani, *Commentario alla legge 5 dicembre 1985, n. 730. Disciplina dell'agriturismo*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 1986, s. 741 i n.; F. M. Agnoli, *Agriturismo, problemi giuridici e legislazione*, Bologna 1988; L. Francario, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli 1988; L. Francario, L. Paoloni, *L'impresa agrituristica. Normativa comunitaria, nazionale, regionale*, Napoli 1989; F. Albinini (red.), *Guidici e Agriturismo. Casi e materiali per un repertorio*, Napoli 1993; idem, *Agriturismo e turismo rurale. Pluralità di modelli aziendali, disciplina legislativa ed ipotesi interpretative*, „Rivista di Diritto Agrario” 1998, z. 2, s. 266 i n.; idem, *La connessione negata: la legge 730/85 sull'agriturismo e l'art. 2135 c.c. riscritti dalla Corte di Cassazione*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 1999, nr 6, s. 345 i n.; L. Costato, C. A. Graziani, F. Albinini i in., *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96 «Disciplina dell'agriturismo»*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 4; P. Borghi (red.), *Le nuove norme statali sull'agriturismo (l. 20 febbraio 2006, n. 96)*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2007, nr 1-2, s. 127 i n.

<sup>5</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 223, poz. 2268 ze zm.

<sup>6</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 22, poz. 169 ze zm.

nia<sup>7</sup>. Struktura dalszych rozważań uwzględnia systematykę przyjętą we włoskiej ustawie.

2. W pierwszej kolejności należy przyrzeć się regulacji dotyczącej wymagań higieniczno-sanitarnych. Są one zróżnicowane, odnoszą się do budynków i urządzeń wykorzystywanych w agroturystyce, do osób biorących udział w przygotowywaniu i podawaniu posiłków oraz do produktów żywnościowych stosowanych w żywieniu gości. Włoska ustawa o agroturystyce wszystkie wymienione kwestie reguluje – choć w sposób dosyć ogólny – w art. 5.

W odniesieniu do rygorów dotyczących budynków i urządzeń art. 5 pkt 1 ogranicza się do ustanowienia generalnej zasady, zgodnie z którą przy określaniu wymagań higieniczno-sanitarnych należy brać pod uwagę „specyficzne cechy architektoniczne oraz wiejski charakter budynków, szczególnie jeżeli chodzi o wysokość i objętość lokali w stosunku do oświetlonych powierzchni, jak również ograniczone rozmiary prowadzonej działalności”. Należy wyjaśnić, że ogólnikowość analizowanego artykułu wynika z faktu, iż w systemie prawodawczym Włoch krajowa ustawa o agroturystyce (zwana ramową) określa jedynie ogólne ramy regulacji administracyjnoprawnej działalności agroturystycznej, a jej uszczegółowienie należy do kompetencji regionów.

Nie można nie docenić wagi sformułowanej w cytowanym artykule zasady, wyraża ona bowiem poszanowanie dla wiejskiego charakteru budynków, będącego przecież podstawowym i nieodzownym elementem krajobrazu i dziedzictwa budowlanego wsi. Warto dodać, że ta generalna zasada jest spójna ze sformułowanym w art. 1 celem, którym jest zachowywanie dziedzictwa i promowanie kultury wsi. Jego realizacji sprzyja również dyspozycja art. 3, która kładzie nacisk na „poszanowanie specyficznych cech typologicznych i architektonicznych, a także cech krajobrazowo-przyrodniczych” miejsc, w których prowadzona jest działalność agroturystyczna. Można zatem stwierdzić, że celem włoskiego ustawodawcy jest „ułatwienie wykonywania działalności agroturystycznej poprzez wprowadzenie kryteriów oceny budynku, adekwatnych do wiejskiego charakteru środowiska, w którym taka działalność się odbywa”<sup>8</sup>.

Uzupełnieniem powyższych uwag może być przykład rozwiązania przyjętego przez jeden z włoskich regionów. Przepisy wykonawcze w za-

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 171, poz. 1225 ze zm.

<sup>8</sup> Zob. S. Bolognini, *Commento all'art. 5*, w: *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96 «Disciplina dell'agriturismo»*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 4, s. 508.

kresie norm higieniczno-sanitarnych<sup>9</sup> do ustawy regionalnej o agroturystyce regionu Valle d'Aosta<sup>10</sup>, poza powtórzeniem ogólnej zasady, o której mowa w art. 5 pkt 1 omawianej ustawy, stanowią, że w przypadku rewitalizacji istniejących budynków dopuszczalne są odstępstwa od minimalnych wymagań w zakresie wysokości pomieszczeń i powierzchni oświetlonych. Te przepisy oraz treść art. 3 włoskiej ustawy o agroturystyce, który zezwala na prowadzenie działalności agroturystycznej jedynie w budynkach istniejących na gruntach rolnych należących do gospodarstwa, nasuwa wniosek, że odstępstwa w zakresie norm higieniczno-sanitarnych mają zastosowanie wyłącznie do budynków już istniejących.

Art. 5 pkt 1 ustawy nie narzuca regionom obowiązku ustanowienia jednolitych regulacji higieniczno-sanitarnych. Tego rodzaju wymagania przewiduje włoska ustawa o turystyce<sup>11</sup>, która jednak nie ma zastosowania do działalności agroturystycznej. Z kolei w Polsce ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych jest aktem o podstawowym znaczeniu dla ustalenia norm higieniczno-sanitarnych dla budynków i wyposażenia przeznaczonych do prowadzenia działalności agroturystycznej. Jest ona jednym z nielicznych w polskim ustawodawstwie aktów prawnych, którego przepisy wyraźnie odnoszą się do wynajmowanych przez rolników pokoi w gospodarstwach rolnych<sup>12</sup>. Zasadniczo ustawa ta określa kryteria i wymagania co do świadczenia usług hotelarskich, wprowadzając w szczególności minimalne standardy wyposażenia i usług świadczonych w obiektach hotelarskich. Po nowelizacji z 2004 r., niektóre jej przepisy mają zastosowanie także do rolników wynajmujących pokoje (jak również miejsca na ustawianie namiotów) w gospodarstwie rolnym.

Ustawa o usługach turystycznych wprowadza wyraźne zróżnicowanie kryteriów i wymagań według rodzajów obiektów hotelarskich i zakresu świadczonych usług. Z tego punktu widzenia można wyróżnić dwie grupy regulacji. Pierwsza grupa obejmuje obiekty hotelarskie, w stosunku do któ-

<sup>9</sup> *Approvazione delle disposizioni applicative dell'articolo 15 della l.r. 29/2006 (nuova disciplina dell'agriturismo; abrogazione della l.r. 27/1995 e del regolamento regionale 1/1998).*

<sup>10</sup> *Legge regionale 4 dicembre 2006, n. 29. Nuova disciplina dell'agriturismo. Abrogazione della legge regionale 24 luglio 1995, n. 27, e del regolamento regionale 14 aprile 1998, n. 1, „Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta” 2006, nr 53.*

<sup>11</sup> *Legge 29 marzo 2001, n. 135 Riforma della legislazione nazionale di turismo, „Gazzetta Ufficiale” 2001, nr 92.*

<sup>12</sup> Zob. art. 35 ustawy o usługach turystycznych. Innymi obowiązującymi ustawami, które wprost odnoszą się do pokoi wynajmowanych przez rolników są: ustawa z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (art. 3) i ustawa z 2001 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 21, ust. 1, pkt 43).

rych stosowana jest nazwa chroniona (hotel, pensjonat, motel, kemping, schronisko młodzieżowe, dom turystyczny, schronisko, pole biwakowe)<sup>13</sup>. Druga grupa obejmuje tzw. inne obiekty o małych rozmiarach, które nie podlegają kategoryzacji. Wśród nich znajdują się obiekty związane z przedmiotem niniejszego opracowania, czyli pokoje wynajmowane przez rolników w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych<sup>14</sup>.

W celu ustalenia obowiązujących wymagań higieniczno-sanitarnych w odniesieniu do wynajmowanych przez rolnika pokoi w gospodarstwie rolnym, w pierwszej kolejności należy sięgnąć do przepisu art. 35 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych. Stanowi on, że usługi hotelarskie mogą być świadczone również w innych obiektach, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia, o których mowa w art. 45 ust. 4 oraz wymagania określone w art. 35 ust. 1 pkt 2. Z kolei art. 35 ust. 3 precyzuje, że za inne obiekty, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, uważa się także pokoje wynajmowane przez rolników w gospodarstwach rolnych, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia, o których mowa w powołanych wyżej przepisach. Należy także wyjaśnić, że usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy nie ograniczają się jedynie do usług świadczonych w obiektach hotelarskich. Są to „krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych” (art. 3 pkt 8 tej ustawy).

Minimalne wymagania co do wyposażenia obiektów świadczących usługi hotelarskie zostały określone we wspomnianym rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r. W odniesieniu do tzw. innych obiektów szczegółowe rozwiązania zawiera załącznik nr 7 do tego rozporządzenia<sup>15</sup>. W przeciwieństwie do regulacji włoskiej, polski ustawodawca nie wspomina o wiejskim charakterze „innych obiektów” ani nie przewiduje odstępstw ze względu na szczególne cechy budynków położonych w gospodarstwach rolnych. Wymienione rozporządzenie dopuszcza odstępstwa od wymagań dotyczących wyposażenia i zakresu świadczonych usług dla pól biwakowych zlokalizowanych na terenie gospodarstw rolnych pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z wody do picia i urządzeń sanitarnych (§ 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia).

<sup>13</sup> Zob. art. 36 ustawy o usługach turystycznych.

<sup>14</sup> Zob. art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o usługach turystycznych.

<sup>15</sup> Załącznik nr 7 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r.; tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 22, poz. 169 ze zm.

Podobne odstępstwa są przewidziane w przypadku obiektów hotelarskich wpisanych do rejestru zabytków lub wykazu zabytków architektury i budownictwa oraz obiektów, których charakter zabytkowy jest oczywisty<sup>16</sup>. Przepis ten nie ma jednak zastosowania do „innych obiektów”, mimo że zabytkowe budynki położone na terenach wiejskich, w których potencjalnie może być prowadzona działalność agroturystyczna, stanowią istotną część obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Należy też zauważyć, że wymagania co do wyposażenia przewidziane w załączniku nr 7 dla „innych obiektów” nie są na tyle rygorystyczne, by stwarzać utrudnienie w prowadzeniu działalności agroturystycznej, służą one bowiem jedynie zapewnieniu minimalnego standardu<sup>17</sup>; są one wyraźnie niższe niż wymagania przewidziane dla pensjonatów<sup>18</sup>.

Warto nadmienić, że podobnie jak dziś w Polsce, także we Włoszech przed przyjęciem pierwszej ustawy o agroturystyce z 1985 r.<sup>19</sup>, podmioty publiczne i prywatne miały trudności w ustaleniu wymagań dotyczących nieruchomości i ruchomości wykorzystywanych w prowadzeniu działalności agroturystycznej<sup>20</sup>. Z powodu braku regulacji specjalnej, należało stosować przepisy ustanowione dla hoteli i działalności polegającej na wynajmie pokoi. Uregulowania te nie przewidywały swoistych form gościnności w gospodarstwach rolnych, ani nie brały pod uwagę charakteru wiejskich budynków i zakwaterowania na terenach wiejskich<sup>21</sup>.

3. Kolejnym wymaganiem higieniczno-sanitarnym dotyczącym budynków przeznaczonych na działalność agroturystyczną jest usunięcie barier architektonicznych. Art. 5 ust. 6 włoskiej ustawy o agroturystyce stanowi, że dla takich budynków zgodność z normami w zakresie dostępności i pokonywania barier architektonicznych może być zapewniona poprzez roboty prowizoryczne. Przepis ten zmodyfikował wprowadzony

<sup>16</sup> Zob. § 3 ust. 1 rozporządzenia.

<sup>17</sup> W szczególności nie wprowadzają wymagań co do wysokości pomieszczeń, a jedynie co do powierzchni (6 m<sup>2</sup> na 1 osobę i dodatkowe 2 m<sup>2</sup> na każdą dodatkową osobę). Jeżeli chodzi o powierzchnię oświetloną, jedynym wymogiem jest obowiązek zabezpieczenia w każdej jednostce mieszkalnej przynajmniej jednego punktu oświetleniowego o mocy 60 W.

<sup>18</sup> Zob. załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r.; tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 22, poz. 169 ze zm.

<sup>19</sup> *Legge 5 dicembre 1985, n. 730 «Disciplina dell'agriturismo»*, „Gazzetta Ufficiale” 2006, nr 63.

<sup>20</sup> Zob. F. Albinini, *Commento all'art. 5*, w: F. Albinini, C. A. Graziani, P. Urbani, *Commentario...*, s. 761.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

poprzednią ustawą nr 730 z 1985 r. o agroturystyce bardziej rygorystyczny warunek zapewnienia trwałego dostosowania budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych. Nowy przepis jest odpowiedzią na postulaty operatorów agroturystyki, stawianych często przed koniecznością dokonania w budynku trwałych zmian, a niewykonalnych ze względu na właściwości konstrukcyjne większości wiejskich nieruchomości<sup>22</sup>.

Jak zauważa się w doktrynie, również w tym przypadku łagodniejsza formuła art. 5 ust. 6 znajduje uzasadnienie w odniesieniu do istniejących budynków. Pozwala ona uniknąć ponoszenia dodatkowych kosztów, a przede wszystkim zbyt inwazyjnych prac budowlanych, mogących spowodować zmiany nieadekwatne do stylu architektonicznego nieruchomości, naruszając w ten sposób jeden z głównych celów ustawy, jakim jest zachowywanie i wspieranie wsi wraz z jej tradycyjnymi elementami i cechami<sup>23</sup>. Jak widać, włoski ustawodawca uwzględnił nie tylko potrzeby osób niepełnosprawnych, przyczyniając się tym samym do rozwoju nowego typu rolnictwa (tzw. rolnictwa socjalnego<sup>24</sup>), ale jednocześnie zmierza do zachowania dziedzictwa budowlanego wsi oraz wsparcia dochodów rolniczych.

Na tle tak dopracowanych rozwiązań włoskich, wyraźnie zaznacza się brak w prawie polskim jakichkolwiek wymogów dla „innych obiektów” w zakresie usuwania barier architektonicznych. Minimalne wymagania odnośnie do dostosowywania obiektów hotelarskich do potrzeb osób niepełnosprawnych określa załącznik nr 8 do powoływanego już rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 2004 r.<sup>25</sup> Odnoszą się one jedynie do obiektów hotelarskich, które dysponują minimum 50 jednostkami mieszkalnymi, jak również do kempingów. Nie podlegają im natomiast schroniska górskie bez drogi dojazdowej ani pensjonaty rodzinne, w których znajduje się mniej niż 150 jednostek mieszkalnych. Nasuwa się wniosek, że polskie prawo nie ułatwia osobom niepełnosprawnym w takim stopniu

<sup>22</sup> F. Albinini, *Commento all'art. 2*, w: F. Albinini, C. A. Graziani, P. Urbani, *Commentario...*, s. 751. Autor zauważa również, że ustawodawca – chcąc zrównoważyć ciężar finansowy renowacji istniejących budynków – zwalnia z obowiązku dostosowywania strukturalnego do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ma także na uwadze fakt, że przeprowadzanie trwałych zmian w budynkach może doprowadzić do zniekształcenia charakterystyki budynku.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 752.

<sup>24</sup> Szerzej na temat rolnictwa socjalnego zob. F. Adornato, hasło „Agricoltura sociale”, w: *Agricoltura e zootecnia*, w: *Enciclopedia giuridica Treccani, Aggiornamento*, t. XVI, Roma 2008.

<sup>25</sup> Załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004; tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 22, poz. 169 ze zm.

jak przepisy włoskie, korzystania z wypoczynku w mniejszych obiektach świadczących usługi noclegowe, w tym w gospodarstwach agroturystycznych. Podjęcie decyzji o usunięciu barier architektonicznych, choćby w sposób prowizoryczny, zależy więc od wrażliwości i chęci właścicieli takich obiektów.

Uzasadnienia istniejącego stanu prawnego można upatrywać w tym, że wolą ustawodawcy jest nieobciążanie rolników dodatkową pracą i kosztami, szczególnie w związku z działalnością, która ma być dla nich jedynie dodatkową, komplementarną wobec działalności rolniczej<sup>26</sup> – są oni bowiem przede wszystkim producentami rolnymi, a nie hotelarzami. Jednakże warto rozważyć, w zamian za brak obowiązku dostosowywania „innych obiektów” do potrzeb osób niepełnosprawnych, wprowadzenie rozwiązania zachęcającego rolników do zachowywania dziedzictwa i stylu architektonicznego polskiej wsi, a więc do renowacji istniejących budynków (nie tylko o statusie zabytku) z zachowaniem typowych cech i materiałów dla kultury danego regionu, tak jak dzieje się we Włoszech. Byłoby to zgodne z kierunkiem prezentowanym w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, który przewiduje refundację kosztów poniesionych na nadbudowę, przebudowę lub remont połączony z modernizacją istniejących budynków mieszkalnych<sup>27</sup>.

**4.** Przepisy przewidują także wymóg uzyskania potwierdzenia, że lokal przeznaczony do prowadzenia działalności agroturystycznej nadaje się do tego celu. Art. 5 ust. 5 włoskiej ustawy o agroturystyce stanowi, że „dla działalności agroturystycznej, której przedmiotem jest oferowanie nie więcej niż 10 miejsc noclegowych, do stwierdzenia, czy lokal jest „zdatny”

<sup>26</sup> Oczywiście jest, że dostosowywanie budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych nie zawsze jest ekonomicznie opłacalne – i to nie tylko w sektorze hotelarskim, ale także w zakresie handlu i usług, komunikacji, a nawet w sektorze administracji publicznej. Jest ono jednak potrzebne w ramach zwalczania dyskryminacji, która nadal dotyka tę i inne grupy społeczne. Nie należy ignorować tak licznej grupy ludzi, którzy w wyniku znaczących zmian kulturowych, typowych dla społeczeństw rozwiniętych, coraz częściej chcą korzystać z usług turystycznych.

<sup>27</sup> Zob. § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 200, poz. 1442) oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 6 maja 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 85, poz. 915).



do prowadzenia danej działalności, wystarczy, aby miał on charakter mieszkalny”. Ustawa ta wprowadza ograniczenie ilości wynajmowanych miejsc do 10, rekompensuje je jednak dużym ułatwieniem pozwalającym na użytkowanie każdego mieszkalnego lokalu. Jak wynika z treści „tekstu jednolitego przepisów ustaw i rozporządzeń z dziedziny prawa budowlanego”<sup>28</sup>, poświadczenie charakteru mieszkalnego jest pozwoleniem administracyjnym, wydawanym przez właściwy organ gminny, które potwierdza spełnienie warunków bezpieczeństwa, higieny, zdrowotności, oszczędności energii budynków i urządzeń w nich zainstalowanych<sup>29</sup>.

Polski ustawodawca nie traktuje pokoi wynajmowanych przez rolników (mimo wprowadzenia ograniczenia ich liczby) na równi z lokalami mieszkalnymi. Z jednej strony – ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych w art. 21 ust. 1 pkt 43 obliguje, by pokoje znajdowały się w budynkach mieszkalnych położonych na terenie wiejskim w gospodarstwie rolnym i aby liczba wynajmowanych pokoi nie przekraczała 5. Z drugiej strony – spełnienie tych warunków pozwala jedynie na zastosowanie zwolnienia dochodów uzyskiwanych z działalności wynajmu (i sprzedaży posiłków domowych) z podatku dochodowego od osób fizycznych. Położenie pokoi w budynkach mieszkalnych nie uprawnia natomiast do odstępstwa od wymagań higieniczno-sanitarnych. Obowiązują one dla gospodarstw agroturystycznych w takim samym zakresie, jak dla obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie.

Warunki niezbędne do uzyskania pozwolenia na świadczenie usług hotelarskich w odniesieniu do „innych obiektów” są określone w powołanym rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z 2004 r. Zgodnie z § 4 ust. 1 tego rozporządzenia, obejmują one wymagania budowlane, przeciwpożarowe i sanitarne.

Jeżeli chodzi o przepisy budowlane, należy zauważyć, że wszystkie obiekty budowlane podlegają obowiązkowi określonym przez ustawę z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>30</sup>. Mają one charakter powszechny i dotyczą nie tylko przedsiębiorców, ale wszystkich osób fizycznych i prawnych, świadczących usługi zakwaterowania i wyżywienia. Działalność

<sup>28</sup> *Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia; confronto tra il testo originario ed il nuovo testo modificato con il decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301*, „Gazzetta Ufficiale” 2003, nr 16.

<sup>29</sup> Na ten temat zob. A. Carrato, *Abitabilità (certificato di)*, w: *Digesto*, wyd. IV, *Disciplina privatistica, Sezione civile*, I, Torino 1987, s. 5 i n.; V. Vicenzi, *Abitazioni (igiene delle)*, w: *Enciclopedia giuridica Treccani*, I, Roma 1988, s. 1 i n.; S. Bolognini, op. cit., s. 521.

<sup>30</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 156, poz. 1118 ze zm.

agroturystyczna podlega również przepisom dotyczącym obiektów budowlanych, określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 w zakresie warunków technicznych, jakim muszą odpowiadać budynki i ich położenie<sup>31</sup>.

Spełnienie warunków budowlanych w odniesieniu do budynku, w którym wynajmowane są pokoje w gospodarstwie rolnym, zgodnie z dyspozycją § 4 ust. 1 pkt 1a rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 2004 r., dokumentuje się „decyzją o pozwoleniu na budowę wraz z potwierdzonym zawiadomieniem właściwego organu o przystąpieniu do użytkowania obiektu lub decyzją o pozwoleniu na użytkowanie obiektu lub decyzją o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu, a w przypadku obiektów wzniesionych przed 1 kwietnia 1995 r., które utraciły wymienione dokumenty – opinią rzeczoznawcy budowlanego stwierdzającą bezpieczeństwo użytkowania obiektu”. Ponadto dokumentem potwierdzającym, że nieruchomość odpowiada rygorom budowlanym, jest „książka obiektu z wpisami potwierdzającymi przeprowadzenie okresowych kontroli wymaganych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane” (§ 4 ust. 1 pkt 1b powołanego rozporządzenia).

Zgodność z wymaganiami przeciwpożarowymi zaświadcza się opinią właściwej miejscowo komendy powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej, a w przypadku kontroli obiektu – za równorzędny opinii uznaje się protokół okresowej kontroli Państwowej Straży Pożarnej. Spełnienie warunków sanitarnych potwierdzone jest opinią właściwego miejscowo powiatowego inspektora sanitarnego, a w przypadku kontroli obiektu – za równorzędny opinii uznaje się protokół okresowej kontroli Państwowej Inspekcji Sanitarnej (§ 4 ust. 1 pkt 3).

Porównanie wymagań, które muszą spełnić budynki w celu uzyskania pozwolenia na świadczenie usług hotelarskich w Polsce i potwierdzenia mieszkalnego charakteru lokalu we Włoszech, pozwala zauważyć, że są one bardzo zbliżone. Różnica polega na tym, że włoski ustawodawca wymaga dodatkowo potwierdzenia spełnienia warunku oszczędności energii budynków i urządzeń w nich zainstalowanych. W Polsce, w wyniku zmian w prawie budowlanym<sup>32</sup>, które wprowadziły certyfikaty energetyczne<sup>33</sup> od

<sup>31</sup> Dz. U. 2002, Nr 75, poz. 690 ze zm.

<sup>32</sup> Dz. U. 2007, Nr 191, poz. 1373.

<sup>33</sup> Certyfikaty energetyczne powołała do życia unijna dyrektywa nr 2002/91/WE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Jej celem jest ograniczenie zużycia energii w budynkach oraz zachęcanie do budowy domów i mieszkań energooszczędnych. Dyrektywa zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2006 r. Polskie przepisy implementujące dyrektywę weszły w życie z trzyletnim opóźnieniem.

1 stycznia 2009 r., budynki i lokale (podobnie jak wcześniej sprzęt AGD) powinny być zaopatrzone w informacje o parametrach energetycznych. Nie są one jednak obowiązkowe zarówno przy najmie, jak i przy sprzedaży. Certyfikaty muszą natomiast posiadać budynki, które są dopiero oddawane do użytkowania. Zgodnie z prawem budowlanym, stanowią one załącznik do zawiadomienia o zakończeniu budowy lub do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

5. Prowadzenie sprzedaży posiłków w ramach działalności agroturystycznej wymaga spełnienia warunków higieniczno-sanitarnych przewidzianych dla pomieszczeń, urządzeń i osób mających styczność z przygotowywaną żywnością. Produkty żywnościowe, z których przyrządzane są posiłki, również powinny odpowiadać określonym normom higienicznym.

Jeżeli chodzi o wymagania dotyczące produktów żywnościowych, art. 5 ust. 2 włoskiej ustawy o agroturystyce stanowi, że dla produkcji, przygotowywania, opakowywania oraz podawania posiłków i napojów mają zastosowanie przepisy ustawy z 30 kwietnia 1962 r.<sup>34</sup> Ustawa ta ma na celu ochronę tzw. wyższego interesu, jakim jest zdrowie publiczne, konieczne jest zatem stosowanie przy tego rodzaju działalności norm ustanowionych dla ochrony zdrowia publicznego<sup>35</sup>. Zobowiązaniem do posiadania aktualnej książeczki sanitarnej objęty jest każdy rolnik prowadzący działalność agroturystyczną, a także wszystkie osoby zajmujące się produkcją, przygotowywaniem, opakowywaniem i podawaniem posiłków i napojów.

W przypadku świadczenia usług żywienia wymagane jest ponadto uzyskanie odpowiedniego upoważnienia administracyjnego na użytkowanie zakładów i pracowni w celu produkcji, przygotowywania i opakowywania środków żywności. Wydanie upoważnienia uwarunkowane jest uprzednim potwierdzeniem spełnienia warunków higieniczno-sanitarnych pomieszczeń, w których posiłki są przygotowywane i podawane, jak również urządzeń i przedmiotów służących przygotowywaniu, obróbce i podawaniu środków żywności.

Ustawa nr 96/2006 o agroturystyce zniosła obowiązek załączania wspomnianego upoważnienia i książeczki sanitarnej do wniosku o pozwo-

<sup>34</sup> Legge 30 aprile 1962, n. 283, recante «Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande, „Gazzetta Ufficiale” 1962, nr 139.

<sup>35</sup> Za S. Bolognini, op. cit., s. 512.

lenie na wykonywanie działalności agroturystycznej. Nowe rozwiązanie jest elementem uproszczonej procedury rozpoczynania działalności agroturystycznej, o której będzie szerzej w dalszej części opracowania. Należy w tym miejscu nadmienić, że w przeciwieństwie do poprzedniej regulacji z 1985 r., art. 6 obecnej ustawy nie wymaga składania wniosku o pozwolenie na rozpoczęcie działalności agroturystycznej. Konieczne jest jedynie powiadomienie wójta (właściwego ze względu na miejsce położenia przedsiębiorstwa rolnego) o rozpoczęciu wykonywania tej działalności.

Niemniej powoływana już ustawa nr 283 z 1962 r. wymaga uzyskania pozwolenia od organów właściwych w zakresie kontroli norm sanitarnych na wykonywanie działalności mających za przedmiot środki żywności. Niespójność przepisów tej ustawy z art. 6 ustawy o agroturystyce spowodowała w praktyce problemy interpretacyjne. W literaturze przyjmuje się, że dla wykonywania działalności mających za przedmiot środki żywności konieczne jest uzyskanie pozwolenia. Nie jest ono konieczne, gdy działalność agroturystyczna nie dotyczy przygotowywania, opakowywania i podawania żywności i napojów; wystarczy wówczas powiadomienie wójta o jej rozpoczęciu.

Art. 5 ust. 2 włoskiej ustawy o agroturystyce odsyła do art. 9 dekretu z mocą ustawy z 26 maja 1997 r. (nr 155), dotyczącego wdrożenia dyrektyw WE nr 93/43 i nr 96/3 w sprawie higieny środków spożywczych<sup>36</sup>. Obecnie obowiązującym aktem prawnym w zakresie higieny środków spożywczych jest rozporządzenie nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 kwietnia 2004 r.<sup>37</sup>, które uchyliło dyrektywę nr 93/43/WE i ze swej natury obowiązuje bezpośrednio. Niemniej jednak należy podkreślić, że art. 9 ust. 2 dekretu nr 155/1997 stanowi, iż w przypadku działalności agroturystycznej właściwe terytorialnie władze sanitarne w stosowaniu przepisów dotyczących wymagań ogólnych dla pomieszczeń oraz specyficznych wymagań dla pomieszczeń, w których produkty żywnościowe są przygotowywane, przetwarzane lub poddawane obróbce, biorą pod uwagę rzeczywiste potrzeby związane z daną działalnością. Pomocnym w zrozumieniu sensu odesłania do art. 9 dekretu nr 155/1997 może być łączna analiza tego artykułu z art. 5 ust. 3 ustawy o agroturystyce. Ten ostatni przepis przewiduje, że odpowiednie władze sanitarne w ocenie pomieszczeń przeznaczonych do przygotowywania i podawania środków żywności

<sup>36</sup> *Decreto Legislativo 26 maggio 1997, n. 155 „Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari”*, „Gazzetta Ufficiale” 1007, nr 136 – *Supplemento ordinario* nr 118.

<sup>37</sup> Dz. Urz. WE z 30 kwietnia 2004 r., L 139.

oraz planu autokontroli warunków higieniczno-sanitarnych muszą uwzględnić zróżnicowanie i ograniczoną ilość produkcji, a także stosowanie tradycyjnych metod obróbki i wykorzystywanie produktów pochodzących z własnego gospodarstwa.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że przedsiębiorstwo rolne świadczące usługę żywienia w ramach działalności agroturystycznej, jest podporządkowane normom HACCP, określonym początkowo przez dyrektywę nr 93/43, zastąpioną przez obecnie obowiązujące rozporządzenie nr 852/2004. Włoski ustawodawca wziął pod uwagę trudności (zwłaszcza natury finansowej), jakie mogłyby napotkać przedsiębiorstwa rolne w związku z wdrażaniem systemu autokontroli. Zobowiązanie władz sanitarnych do uwzględniania zróżnicowanej i ograniczonej ilości produkcji oraz wykorzystywania produktów pochodzących z własnego gospodarstwa jest odpowiedzią na swoiste potrzeby agroturystyki, wynikające z jej rolniczej natury i środowiska, w którym jest prowadzona. Ponadto włoskie rozwiązanie w zakresie HACCP jest godne docenienia ze względu na fakt, że pozwala na zachowanie i stosowanie tradycyjnych metod obróbki produktów żywnościowych<sup>38</sup>.

Potrzeba określenia łagodniejszych wymagań w dziedzinie HACCP w stosunku do gospodarstw agroturystycznych pojawiła się już w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy o agroturystyce. Nie była ona jednak uwzględniona ani w tej ustawie, ani w dyrektywie nr 93/43. Dopiero rozporządzenie nr 852/2004 wprowadziło korzystne rozwiązania w tym zakresie. Szczególnie istotne są postanowienia przewidujące możliwość zastosowania „bardziej elastycznego podejścia w celu zapewnienia dalszego korzystania z tradycyjnych metod na każdym z etapów produkcji, przetwarzania lub dystrybucji żywności oraz w odniesieniu do wymagań strukturalnych dla zakładów”<sup>39</sup>.

Rozporządzenie zwraca ponadto uwagę na konieczność zapewnienia elastyczności wymogów HACCP, aby mogły być stosowane także w małych przedsiębiorstwach, a w niektórych przypadkach – by monitorowanie krytycznych punktów kontroli mogło być zastąpione dobrą praktyką hi-

<sup>38</sup> Zob. S. Bolognini, op. cit., s. 519. Na temat wymagań HACCP dotyczących produktów regionalnych we Włoszech zob. V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, Padova 2003, s. 414 i n.; I. Canfora, *Le norme igienico-sanitarie per il settore lattiero-caseario e la tutela delle produzioni tipiche*, „Rivista di Diritto Agrario” 2001, z. 3, s. 410 i n.; V. Urbino, *I prodotti agroalimentari tradizionali e le disposizioni sull'igiene degli alimenti nella normativa italiana e comunitaria*, „Alimenta” 2002, nr 5, s. 105 i n.

<sup>39</sup> Zob. pkt 16 preambuły rozporządzenia 852/2004.

gieny<sup>40</sup>. Ustawodawca wspólnotowy dostrzegł nieracjonalność wymagań utrudniających stosowanie tradycyjnych metod produkcji i wyszedł na przeciw oczekiwaniom małych przedsiębiorstw, niebędących w stanie ponieść wysokich kosztów wdrażania systemu HACCP. Takie podejście jest korzystniejsze dla gospodarstw rolnych oferujących gościom wyżywienie w ramach działalności agroturystycznej.

Włoska ustawa o agroturystyce przewiduje dodatkowe ułatwienia w zakresie żywienia gości. Przepis art. 5 ust. 4 tej ustawy pozwala na użytkowanie kuchni domowej w celu przygotowania posiłków, jeżeli ich liczba nie przekracza 10. Kuchnia domowa, według prawa włoskiego, zalicza się do „pomieszczeń używanych głównie jako mieszkanie prywatne”, o którym mowa w rozdziale III powoływanego już dekrety z mocą ustawy nr 155 z 1997 r. Dlatego w przypadku działalności agroturystycznej, polegającej na podawaniu posiłków, znajdują zastosowanie przepisy powyższego dekrety.

W prawie polskim nie występują specjalne regulacje działalności agroturystycznej dotyczące wymagań higieniczno-sanitarnych odnoszących się do pomieszczeń, w których posiłki są przygotowywane i podawane. Należy zatem stosować przepisy ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Warto zwrócić uwagę, że przepisy tej ustawy – podobnie jak rozporządzenia nr 852/2004 – nie mają zastosowania do środków spożywczych produkowanych, przetwarzanych i przechowywanych w gospodarstwie domowym na potrzeby własne oraz do własnego spożycia w tym gospodarstwie (art. 2 ust. 1 pkt 1).

Żywienie gości w gospodarstwie rolnym, niezależnie od liczby podawanych posiłków, jest jednak czymś więcej niż przygotowanie posiłków na potrzeby własne. W prawie polskim gospodarstwo agroturystyczne prowadzące sprzedaż posiłków jest „zakładem żywienia zbiorowego”, przez co rozumie się (zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 55 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia) „zakład wykonujący działalność w zakresie zorganizowanego żywienia konsumentów”. Dlatego w odniesieniu do takich gospodarstw znajdują zastosowanie przepisy ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz rozporządzenia nr 852/2004. Według art. 61 i art. 63 tej ustawy, gospodarstwa agroturystyczne są zakładami wprowadzającymi do obrotu żywność i podlegają obowiązkowi zatwierdzenia przez państwowy powiatowy inspektorat sanitarny.

Na pozytywną ocenę zasługuje przepis art. 69 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Upoważnia on ministra właściwego do spraw

<sup>40</sup> Zob. pkt 15 preambuły rozporządzenia 852/2004.

zdrowia (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa) do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań higienicznych w zakładach stosujących tradycyjne metody produkcji lub oferujących tradycyjną żywność w celu umożliwienia stosowania tych metod, a także w zakładach zlokalizowanych w regionach szczególnych ze względu na położenie geograficzne, w celu uwzględnienia potrzeb tych zakładów, oraz w innych zakładach – wyłącznie w zakresie ich konstrukcji, organizacji i wyposażenia<sup>41</sup>. Na tej podstawie zostało wydane rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 lipca 2007 r. w sprawie ogólnych odstępstw od wymagań higienicznych w zakładach produkujących żywność tradycyjną pochodzenia zwierzęcego<sup>42</sup> oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z 18 lutego 2009 r. w sprawie ogólnych odstępstw od wymagań higienicznych w zakładach produkujących żywność tradycyjną niezwierzęcego pochodzenia<sup>43</sup>.

Brakuje jednak w prawie polskim przepisów dopuszczających ogólne odstępstwa od wymagań higienicznych dla małych przedsiębiorstw, które znacznie ułatwiłyby działalność gospodarstw rolnych prowadzących sprzedaż posiłków w ramach agroturystyki. W obecnej sytuacji wydaje się, że rygorystyczne wymogi HACCP nie są proporcjonalne w stosunku do ograniczonych rozmiarów działalności agroturystycznej, gdy liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5. Traktowanie gospodarstwa agroturystycznego jak zakładu żywienia zbiorowego może budzić kontrowersje,

<sup>41</sup> Art. 69 ust. 3 stanowi, że minister właściwy do spraw zdrowia oraz minister właściwy do spraw rolnictwa, każdy w zakresie swojego działania, działając w porozumieniu, mogą określić, w drodze rozporządzenia, ogólne odstępstwa od wymagań higienicznych określonych w rozdziale II pkt 1 i rozdziale V pkt 1 załącznika II do rozporządzenia nr 852/2004 w zakładach produkujących żywność tradycyjną w zakresie określonym w art. 7 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2074/2005 z 5 grudnia 2005 r. ustanawiającego środki wykonawcze w odniesieniu do niektórych produktów objętych rozporządzeniem (WE) nr 853/2004 i do organizacji urzędowych kontroli na mocy rozporządzeń (WE) nr 854/2004 oraz (WE) nr 882/2004, ustanawiającego odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 852/2004 i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 853/2004 oraz nr 854/2004 (WE) (Dz. Urz. WE L 338 z 22 grudnia 2005 r., s. 27), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2074/2005”, mając na względzie umożliwienie zakładom stosowania tradycyjnych metod produkcji oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywności.

<sup>42</sup> Dz. U. 2007, Nr 146, poz. 1024.

<sup>43</sup> Dz. U. 2009, Nr 37, poz. 294. Rozporządzenia dopuszczają ogólne odstępstwa od wymagań higienicznych określonych w rozporządzeniu nr 852/2004, jeżeli przyznanie tych odstępstw umożliwi zakładom stosowanie tradycyjnej metody produkcji produktów tradycyjnych, dla których prowadzona jest przez ministra właściwego do spraw rynków rolnych lista produktów tradycyjnych lub produktów, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 509/2006 lub w rozporządzeniu Rady (WE) nr 510/2006.

tym bardziej że art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i art. 21 ust. 1 pkt 43 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wyraźnie określają posiłki przygotowywane w gospodarstwie rolnym jako „posiłki domowe”. Warto zauważyć, że włoski ustawodawca w tym zakresie nie pozostaje mniej wymagający. Z jednej strony umożliwia korzystanie z kuchni domowej, z drugiej jednak wymaga uzyskania upoważnienia administracyjnego „na użytkowanie zakładów i pracowni w celu produkcji, przygotowywania i opakowywania środków żywności” oraz pozwolenia na wykonywanie działalności żywienia gości.

W celu ustalenia wymagań higieniczno-sanitarnych dotyczących osób mających kontakt ze środkami żywności stosowanymi w żywieniu gości w gospodarstwie agroturystycznym, należy odnieść się do art. 59 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Zgodnie z jego treścią, podmioty działające na rynku spożywczym są obowiązane do przestrzegania w zakładach wymagań higienicznych, które są określone w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004. Osoba pracująca w styczności z żywnością powinna ponadto uzyskać określone przepisami o chorobach zakaźnych i zakażeniach orzeczenie lekarskie dla celów sanitarno-epidemiologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania prac, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia na inne osoby<sup>44</sup>. Jak widać, osoby prowadzące w gospodarstwie agroturystycznym działalność żywienia gości są zobowiązane do przestrzegania zasad HACCP, a także – zarówno we Włoszech, jak i w Polsce – powinny posiadać dokument potwierdzający, że ich stan zdrowia pozwala na wykonywanie wymienionych prac.

**6.** Jeśli chodzi o rozpoczęcie działalności agroturystycznej, art. 6 ust. 2 włoskiej ustawy o agroturystyce przewiduje, że zgłoszenie zamiaru rozpoczęcia działalności agroturystycznej pozwala na jej natychmiastowe rozpoczęcie<sup>45</sup>. Przepis ten, w porównaniu z poprzednią regulacją nakładającą obowiązek uzyskania zgody od organów gminnych<sup>46</sup>, traktowany jest

<sup>44</sup> Dodatkowo art. 59 ust. 2 wymaga przeprowadzenia szkoleń lub instruktażu (potwierdzonych dokumentacją) dla osób wykonujących prace przy produkcji lub w obrocie żywnością oraz dla osób odpowiedzialnych za wdrożenie i stosowanie zasad systemu HACCP w zakładzie.

<sup>45</sup> Zob. komentarz do art. 6: E. Porri, *Commento all'art. 6*, w *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96 „Disciplina dell'agriturismo”...*, s. 527 i n.; C. Malaguti, *Commento all'art. 6*, w: P. Borghi (red.), *Le nuove norme statali sull'agriturismo (l. 20 febbraio 2006, n. 96)*, s. 168 i n.; zob. także G. Acquarone, op. cit., s. 158 i n.

<sup>46</sup> W okresie obowiązywania ustawy nr 730/1985, do rozpoczęcia działalności agroturystycznej konieczne było uzyskanie pozwolenia administracyjnego. Procedura określona w art. 7



jako wyraz „radikalnego przewyższenia poprzedniej regulacji administracyjno-prawnej” i przejaw pewnego zliberalizowania warunków prowadzenia działalności agroturystycznej<sup>47</sup>. Z pewnością procedura dotycząca zainicjowania działalności agroturystycznej, zredukowana do aktu prywatnoprawnego<sup>48</sup>, tj. do zgłoszenia rozpoczęcia działalności<sup>49</sup>, pozwala na uniknięcie długotrwałych procedur biurokratycznych<sup>50</sup>.

Prawo polskie w art. 39 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych stanowi, że przedsiębiorca lub rolnik przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich w gospodarstwie rolnym jest obowiązany zgłosić obiekt do ewidencji „innych obiektów” prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego. Ustawa nie wymaga zatem uzyskania pozwolenia administracyjnego na rozpoczęcie świadczenia usług hotelarskich w gospodarstwie rolnym. Polski rolnik, podobnie jak włoski, może rozpocząć działalność agroturystyczną mającą za przedmiot wynajem pokoi niezwłocznie po zgłoszeniu gospodarstwa rolnego do ewidencji.

Warto dodać, że wójt nie ma obowiązku poinformowania rolnika o decyzji o wpisaniu obiektu do ewidencji, ale nie może odmówić przyjęcia zgłoszenia obiektu do ewidencji innych obiektów. Ze względu na fakt, że nie jest on uprawniony do żądania dokumentów potwierdzających spełnienie przez zgłaszany obiekt wymagań sanitarnych, budowlanych i przeciwpożarowych, nie może odmówić wpisania do ewidencji obiektów, które takich wymagań nie spełniają. Organ gminy może natomiast w każdym

---

i 8 wymagała przedstawienia wniosku zainteresowanej osoby, na który wójt miał odpowiedzieć w ciągu 90 dni. W przypadku braku odpowiedzi po upływie tego terminu, wniosek uważany był za przyjęty. Wprowadzone zostało w ten sposób domniemanie zgody przez milczenie, które jednak nie mogło zakończyć procedury. Stanowiło tylko częściowe ułatwienie. Innymi słowy – w przypadku braku wyraźnej reakcji ze strony wójta na złożony wniosek, uważany on był za przyjęty. Milczenie nie było jednak równoznaczne z pozwoleniem administracyjnym, które i tak musiało być wydane w ciągu 30 dni od przyjęcia (domniemanego lub wyraźnego) wniosku.

<sup>47</sup> Tak E. Porri, op. cit., s. 532 i 535.

<sup>48</sup> Ibidem; zob. też G. Acquarone, op. cit., s. 151, według którego zgłoszenie rozpoczęcia działalności, nie jest samo w sobie czynnością prawną rozporządzającą. Z pewnością nie kwalifikuje się jako akt administracyjny, lecz jako akt prywatnoprawny. Jest to akt podmiotu prywatnego, a nie podmiotu administracji publicznej. Ta ostatnia jest natomiast adresatem tego aktu. Zgłoszenie rozpoczęcia działalności jest oświadczeniem woli podmiotu prywatnego, które – jeżeli spełnia określone warunki – wywołuje skutek prawny. Taką opinię wyraża też R. de Nictolis, *Natura giuridica della denuncia di inizio attività in materia edilizia e tutela del terzo*, „Urbanistica e appalti” 2003, s. 1367.

<sup>49</sup> E. Porri, op. cit., s. 534.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 533.

momencie dokonać kontroli obiektu, zarówno zgłoszonego do swojej ewidencji, jak i wpisanego do ewidencji obiektów hotelarskich<sup>51</sup>.

Jednakże wpis do ewidencji nie zależy od wyniku kontroli, co oznacza, że samo zgłoszenie obiektu do ewidencji zobowiązuje wójta do dokonania wpisu. Omawiany przepis niewątpliwie ułatwia rozpoczęcie działalności agroturystycznej. Jak widać, ustawodawca nie chciał nakładać na rolników (lub przedsiębiorców wynajmujących pokoje w gospodarstwach rolnych) obowiązków ciążących na przedsiębiorcach świadczących usługi hotelarskie w obiektach hotelarskich. Te ostatnie mogą zostać wpisane do ewidencji prowadzonej przez marszałka województwa pod warunkiem spełnienia wszystkich wymagań.

Zgodnie z § 16 ust. 2 rozporządzenia, karta informacyjna dotycząca zgłaszanego „innego obiektu” powinna zawierać określenie przedsiębiorcy świadczącego usługi hotelarskie, nazwę i adres obiektu oraz informację o stałym lub sezonowym charakterze świadczonych usług (wraz z podaniem czasu trwania sezonu). Mimo że powyższy przepis wymienia jedynie przedsiębiorcę, należy przyjąć, iż ma on zastosowanie także do rolnika – przynajmniej w zakresie obowiązku zgłoszenia danych dotyczących rolnika i gospodarstwa agroturystycznego. Z kolei włoska ustawa o agroturystyce nie określa, jakie informacje powinno zawierać zgłoszenie rozpoczęcia działalności agroturystycznej, gdyż zadanie to należy do kompetencji regionów. Art. 8 tej ustawy wymaga natomiast przedstawienia deklaracji określającej maksymalne taryfy w wysokim i niskim sezonie, jak również okresy prowadzenia działalności w przypadku, gdy przedsiębiorca rolny nie ma zamiaru prowadzić jej przez cały rok<sup>52</sup>. Warto dodać, że zarówno regulacja polska, jak i włoska nie zakazują świadczenia przez cały rok usług zakwaterowania gości w gospodarstwie rolnym<sup>53</sup>.

7. Spełnienie wyżej opisanych wymagań może zostać zweryfikowane przez organy administracyjne, dlatego warto uzupełnić niniejsze rozważania próbą scharakteryzowania procedury kontroli gospodarstw agroturystycznych. Według art. 6 ust. 2 włoskiej ustawy o agroturystyce, po zgłoszeniu rozpoczęcia działalności agroturystycznej możliwe jest przeprowadzenie

<sup>51</sup> Art. 40 ustawy o usługach turystycznych.

<sup>52</sup> Zob. S. Matteoli, *Commento all'art. 8*, w: *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96, „Disciplina dell'agriturismo...”*, s. 583; M. Mazzo, *Commento all'art. 8*, w: P. Borghi, (red.), *Le nuove norme statali...*, s. 184 i n.

<sup>53</sup> Art. 8 włoskiej ustawy nr 96/2006 wyraźnie stanowi, że działalność agroturystyczna może być prowadzona przez cały rok.

kontroli przez odpowiednie organy administracyjne. W przypadku stwierdzenia niewielkich braków i nieprawidłowości gmina w ciągu 60 dni może wskazać te uchybienia i podać termin ich usunięcia bez nakazywania zawieszania działalności. Poważne braki i nieprawidłowości są podstawą natychmiastowego zawieszenia działalności do chwili ich usunięcia przez zainteresowanego. Usunięcie braków musi być potwierdzone przez odpowiednią kontrolę gminy. Nie jest jednak jasne, co ustawa rozumie przez pojęcie „niewielkie braki i nieprawidłowości”, ani jakie braki i niedociągnięcia są na tyle poważne, żeby spowodować zawieszenie działalności. Zadanie bliższego sprecyzowania tych pojęć należy zatem do regionów.

Polskie przepisy – jak już wspomniano – nie uzależniają rozpoczęcia świadczenia usług hotelarskich w gospodarstwach rolnych od przeprowadzenia przez organ gminny kontroli weryfikującej spełnienie określonych prawem wymagań. Wójtowi natomiast przysługuje prawo kontroli przestrzegania wymagań sanitarnych, przeciwpożarowych oraz minimalnych wymagań co do wyposażenia w stosunku do innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie<sup>54</sup>. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 2004 r., organy uprawnione do kontroli obiektów w zakresie spełniania wymagań co do wyposażenia i rodzaju świadczonych usług mogą dokonywać kontroli z urzędu lub na wniosek przedsiębiorcy, stowarzyszenia działającego w obszarze turystyki i hotelarstwa lub stowarzyszenia reprezentującego interesy konsumentów. Kontroli z urzędu dokonuje się wówczas, gdy jest ona uzasadniona informacjami o zmianie warunków działania lub o naruszeniu wymagań.

Według art. 40 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych, organy kontrolne mogą dokonywać oględzin wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w skład kontrolowanych obiektów, a także żądać od kierownika obiektu oraz od wszystkich osób, które są w tym obiekcie zatrudnione, pisemnych i ustnych informacji w sprawach objętych kontrolą. Mogą również żądać okazania dokumentów potwierdzających spełnienie przez obiekt minimalnych wymagań co do wyposażenia. Jeżeli w wyniku kontroli okaże się, że obiekt inny niż hotelarski nie spełnia wymagań minimalnych co do wyposażenia lub wymagań budowlanych, przeciwpożarowych albo sanitarnych, może zostać wydana decyzja nakazująca wstrzymanie świadczenia usług w obiekcie do czasu usunięcia niedociągnięć (art. 41 ust. 2 omawianej ustawy). Jak widać, treść tego przepisu jest bardziej rygorystyczna od treści art. 6 ust. 2 włoskiej ustawy o agroturystyce,

---

<sup>54</sup> Art. 40 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych.

nie przewiduje bowiem możliwości wezwania do usunięcia uchybień bez zawieszania działalności, choć niektóre braki (na przykład w odniesieniu do wyposażenia) mogą być w istocie niewielkie.

Zgodnie z treścią § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r., organ prowadzący ewidencję innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, może w razie wątpliwości co do spełnienia wymagań budowlanych, przeciwpożarowych i sanitarnych wezwać osobę świadczącą usługi hotelarskie w tym obiekcie do udokumentowania spełnienia tych wymagań. Przedstawienie takich dokumentów jest elementem procedury kontrolnej. Przepisy natomiast nie nakazują ich załączania do zgłoszenia do ewidencji innych obiektów.

Organ kontrolny, oprócz wstrzymania świadczenia usług hotelarskich, jest także uprawniony z urzędu do wykreślenia obiektu z ewidencji. Przepis § 18 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r. wymienia taksatywnie przesłanki uzasadniające wykreślenie. Nie wprowadza on jednak podziału na obiekty hotelarskie i na inne obiekty, gdyż posługuje się ogólnym pojęciem obiektu<sup>55</sup>. Przesłanki będące podstawą wykreślenia obiektu z ewidencji, związane z podmiotem przedsiębiorcy, nasuwają wątpliwość, czy ten przepis ma zastosowanie do prowadzonej przez rolnika działalności wynajmu pokoi w gospodarstwie rolnym. Wydaje się, że niektóre z tych przesłanek powinny dotyczyć również rolnika. Twierdzącej odpowiedzi można udzielić, opierając się na tezie sformułowanej we włoskiej doktrynie<sup>56</sup>, według której każda ewidencja, będąca instrumentem opartym na założeniu spełnienia określonych wymagań, musi przewidywać wykreślenie podmiotów, które przestały te wymagania spełniać.

Należy zauważyć, że polskie przepisy upoważniają jedynie wójta do przeprowadzania kontroli, której przedmiotem może być spełnianie wymagań budowlanych, sanitarnych, przeciwpożarowych i minimalnych

---

<sup>55</sup> Podstawą wykreślenia obiektu z ewidencji mogą być następujące przypadki: 1) przedsiębiorca zaprzestał na okres dłuższy niż 1 rok świadczenia usług hotelarskich; 2) przedsiębiorcą świadczącym usługi hotelarskie w obiekcie była jednostka organizacyjna, która uległa likwidacji; 3) przedsiębiorca zmarł, a jego następcy prawni nie zgłosili zamiaru świadczenia usług hotelarskich w obiekcie; 4) obiekt przestał spełniać wymagania sanitarne lub przeciwpożarowe lub inne, określone odrębnymi przepisami; 5) przedsiębiorca uzyskał decyzję o zaszeregowaniu obiektu wpisanego do ewidencji prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do rodzaju i nadaniu kategorii podlegającym wpisaniu do ewidencji prowadzonej przez marszałka województwa; 6) przedsiębiorca nie rozpoczął świadczenia usług hotelarskich po upływie ważności promesy.

<sup>56</sup> F. Albinini, *Commentario all'art. 6*, w: F. Albinini, C. A. Graziani, P. Urbani, *Commentario...*, s. 763.

wymagań co do wyposażenia gospodarstw agroturystycznych. Natomiast treść art. 6 ust. 2 włoskiej ustawy wprowadza znacznie szerszy zakres kontroli, nie ogranicza się bowiem do wskazania określonego organu kontrolnego i przedmiotu podlegającego kontroli, ale w sposób ogólny przewiduje możliwość przeprowadzenia kontroli przez odpowiednie organy administracyjne.

**8.** Włoska ustawa o agroturystyce w art. 6 ust. 3 przewiduje obowiązek zgłoszenia przez przedsiębiorcę rolnego jakiegokolwiek zmiany w zakresie prowadzonej działalności, która była przedmiotem omawianej powyżej procedury powiadomienia o rozpoczęciu działalności. Zgłoszenie zmiany, wraz z potwierdzeniem spełnienia określonych prawem wymagań, musi nastąpić w ciągu 15 dni od dnia zaistnienia zmiany. Polska ustawa o usługach turystycznych również przewiduje obowiązek zgłoszenia zmian w zakresie świadczonych usług hotelarskich. Zgodnie z art. 39 ust. 5 powołanej ustawy, rolnicy świadczący usługi hotelarskie w gospodarstwie rolnym muszą poinformować właściwy organ o ich zakończeniu. Przepis ten nie określa żadnego terminu dla dokonania takiego zgłoszenia. Art. 39 ust. 4 tej ustawy nakłada natomiast na przedsiębiorców świadczących usługi hotelarskie we wszystkich obiektach obowiązek informowania właściwego organu o okolicznościach powodujących zmianę rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego. Z kolei rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 2004 r. wymaga między innymi zgłoszenia zaprzestania świadczenia usług hotelarskich, poinformowania o zmianie działalności sezonowej na stałą lub stałej na sezonową, a także o zmianie liczby miejsc noclegowych. Przedsiębiorca świadczący usługi hotelarskie informuje organ prowadzący ewidencję o zdarzeniach powodujących przejściowe wstrzymanie lub istotne ograniczenie zakresu świadczonych usług. Informacji tych nie uważa się za zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1 § 17. Nie jest natomiast jasne, czy przepis § 17 – podobnie jak powoływane wyżej przepisy § 16 i 18 rozporządzenia odnoszące się do przedsiębiorcy – mają zastosowanie jedynie do działalności gospodarczej, czy również do działalności agroturystycznej prowadzonej przez rolnika w ramach reżimu rolnego. Wydaje się słuszną tezę, że zgłoszenia do ewidencji wymagają zmiany, które dotyczą zawartych już w niej informacji.

**9.** Nie bez znaczenia dla funkcjonowania agroturystyki są przewidziane w art. 6 ust. 1 włoskiej ustawy o agroturystyce wymagania niekaralności, określone w ustawie jako „wymagania moralne” wobec przedsiębior-

cy rolnego. W myśl powołanego przepisu, nie mają prawa wykonywać działalności agroturystycznej osoby skazane w ostatnich trzech latach prawomocnym wyrokiem za określone przestępstwa oraz osoby podlegające środkom prewencji, o których mowa w ustawie nr 1423 z 1956 r.<sup>57</sup> Przestrzeganie powyższego wymogu może zostać zweryfikowane przez organ gminny podczas ewentualnych kontroli przeprowadzanych po rozpoczęciu działalności. Warto dodać, że ustawy regionalne mogą ustanowić bardziej rygorystyczne warunki, czego przykładem jest ustawa o agroturystyce Regionu Toskanii<sup>58</sup>. Według art. 8 tej ustawy, nie może wykonywać działalności agroturystycznej przedsiębiorca rolny, wobec którego zostały zastosowane środki prewencji lub w sprawie którego toczą się postępowania karne w celu zastosowania środków prewencji w rozumieniu ustawy antymafijnej.

Polskie przepisy nie określają warunku niekaralności wobec rolnika zamierzającego prowadzić działalność agroturystyczną, ale przewidują sankcje karne za nieprzestrzeganie określonych wymagań. Ustawa o usługach turystycznych w art. 60<sup>1</sup> wprowadziła zmiany do Kodeksu wykroczeń, dodając m.in. postanowienie, że „kto świadczy usługi hotelarskie wbrew decyzji nakazującej wstrzymanie ich świadczenia, podlega karze ograniczenia wolności albo karze grzywny”. Warunek niekaralności za przestępstwa przeciwko zdrowiu i życiu, wiarygodności dokumentów, mieniu oraz przeciwko obrotowi gospodarczemu przewiduje art. 5 ust. 1 pkt b ustawy o usługach turystycznych wobec przedsiębiorcy wykonującego działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych.

**10.** W podsumowaniu należy stwierdzić, że zaletą włoskiej regulacji jest nie tylko jej kompleksowość i uporządkowanie. Na pozytywną ocenę zasługuje też fakt, że ustawa ta w określaniu wymagań higieniczno-sanitarnych *expressis verbis* bierze pod uwagę „specyficzne cechy architektoniczne i wiejski charakter budynków” oraz rolniczą naturę działalności agroturystycznej<sup>59</sup>. Zmierza ona do tego, by ustanowione kryteria i wy-

<sup>57</sup> Legge 27 dicembre 1956, n. 1423: Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità, „Gazzetta Ufficiale” 1956, nr 327.

<sup>58</sup> Legge Regione Toscana nr 30, 23 giugno 2003, Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana, „Bollettino Ufficiale della Regione Toscana” 2003, nr 26.

<sup>59</sup> Zgodnie z art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego, działalność agroturystyczna należy do tzw. powiązanych działalności rolniczych. Szerzej na ten temat zob. A. Kapała, *Agroturysty-*

magania – zarówno jeżeli chodzi o normy budowlane, jak i HACCP – nie były zbyt rygorystyczne i tym samym nie stwarzały przeszkód w prowadzeniu działalności agroturystycznej dla małych gospodarstw rolnych. Choć dla działalności podawania posiłków ustawodawca włoski wymaga uzyskania pozwolenia administracyjnego, to jednocześnie ma na celu zminimalizowanie trudności, zwłaszcza natury finansowej, w związku z wdrażaniem systemu autokontroli. Dlatego, w przeciwieństwie do polskich przepisów, włoska ustawa uwzględnia zróżnicowanie produkcji i jej ograniczoną ilość, a także stosowanie tradycyjnych metod obróbki i wykorzystywanie produktów pochodzących z własnego gospodarstwa w świadczeniu usług żywienia w ramach działalności agroturystycznej.

Wprawdzie w prawie polskim można wskazać administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej o zakresie prawie tak szczegółowym i pełnym, jaki prezentuje włoska ustawa o agroturystyce, ale brakuje kompleksowych regulacji prawnych, opracowanych specjalnie dla działalności agroturystycznej. Rozproszenie regulacji powoduje trudności w stosowaniu przepisów, które dotyczą tej swoistej formy turystyki prowadzonej przez rolnika jako działalność komplementarna wobec działalności rolniczej i podlegającej jej reżimowi. Trudności te wzmaga brak wyraźnego rozgraniczenia na reguły mające zastosowanie do działalności agroturystycznej prowadzonej przez rolnika i na reguły, które odnoszą się do przedsiębiorców prowadzących usługi turystyczne w gospodarstwie rolnym w ramach działalności gospodarczej.

Wydaje się słuszne stwierdzenie, że jeżeli ustawodawca ogranicza liczbę wynajmowanych pokoi, traktując działalność agroturystyczną jako komplementarną wobec działalności rolniczej, to konsekwentnie powinien przewidywać prowadzenie tej działalności wprawdzie zgodnie z zasadami bezpieczeństwa, ale bez ponoszenia kosztów i nakładów pracy nieadekwatnie wysokich do rozmiarów prowadzonej działalności. Niewątpliwie dużą trudność w świadczeniu usług żywienia gości w gospodarstwie agroturystycznym w Polsce stanowią rygorystyczne wymagania HACCP. Uzasadnione byłoby wprowadzenie bardziej elastycznych i uproszczonych wymagań higieniczno-sanitarnych, tak jak przewiduje to art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004 w celu ułatwienia stosowania systemu HACCP w małych przedsiębiorstwach, w tym w gospodarstwach agroturystycznych. Konieczne jest ponadto zebranie i usystematyzowanie, najlepiej w jednym akcie prawnym poświęconym agroturystyce, wszystkich prze-

---

*ka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203-218.

pisów dotyczących prowadzenia tej formy turystyki. Uchroniłoby to rolników od konieczności odnajdywania się w gąszczu przepisów prawnych i tym samym ułatwiłoby im podejmowanie i prowadzenie działalności agroturystycznej.

### **LEGAL-ADMINISTRATIVE CONDITIONS FOR TOURISM ACTIVITIES IN AGRICULTURE. COMPARATIVE STUDY**

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

Polish legislation lacks the legal notion of agro-tourism. Neither, there is any legal act dealing with the issue in a complex way. Whereas in Italian law, agro-tourism activity is regulated by a separate act with all legal-administrative conditions contained therein.

The aim of these considerations is to draw a relatively exhaustive outline of legal administrative conditions for exercising agro-tourism activity under Polish law. To meet this purpose an inquiry into various legal acts dealing with the issue is required.

The author concludes by claiming that although it is possible to point at legal administrative conditions for agro-tourism activity with some of them being of similar – to Italian – detailed scope, but there exists no complex regulation, specifically designed for agro-tourism activity. Therefore, the author finds it necessary and most appropriate to consolidate all provisions dealing with this form of tourism into one single act.

### **LA DISCIPLINA AMMINISTRATIVA DELL'ATTIVITÀ AGRITURISTICA. PROFILI COMPARATI**

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

Nella legislazione polacca non esiste una nozione giuridica di agriturismo. Manca altresì un atto giuridico che regoli tutti gli aspetti dell'esercizio dell'attività agrituristica. Invece, nel diritto italiano, all'agriturismo è dedicata una legge che disciplina ogni aspetto dell'attività agrituristica, anche quello amministrativo.

Lo scopo della trattazione è tentare di individuare, in modo possibilmente esaustivo e sistematico, la disciplina amministrativa dell'attività agrituristica in Polonia. Per fare ciò si rende opportuno ricorrere alle norme concernenti l'agriturismo contenute in diversi atti giuridici.

In conclusione l'autrice afferma, tra l'altro, che è possibile individuare, anche nella legislazione polacca, le norme che disciplinano i presupposti amministrativi all'esercizio dell'attività agrituristica in un modo pieno ed esaustivo, pur mancando delle specifiche norme adottate in tal senso. Appare pertanto necessario unire e sistemare in un unico atto dedicato all'agriturismo tutte le norme riguardanti l'esercizio di tale forma di turismo.



SEBASTIAN BALCERAK

## Nowe oblicza debaty nad wyrównaniem płatności bezpośrednich w prawie wspólnotowym

1. Jedną z naturalnych konsekwencji stosowanego w Unii Europejskiej modelu wsparcia bezpośredniego i przyjętej koncepcji nadawania większości praw do płatności jednolitej są znaczne rozpiętości wartości pojedynczych uprawnień w poszczególnych regionach lub sektorach działalności rolniczej. Ta cecha wspólnotowego reżimu wsparcia bezpośredniego negatywnie wpłynęła na stopień akceptacji obecnego systemu płatności w płaszczyźnie politycznej i społecznej. W większości nowych państw członkowskich zasada historycznej referencji w określaniu dopuszczalnych w *acquis* limitów wydatków na płatności obszarowe stała się głównym przedmiotem zastrzeżeń wobec kontynuacji tego podejścia w kolejnej perspektywie finansowej.

Nie jest tajemnicą, że instrument płatności bezpośrednich pozbawiony legitymizacji prawnej, ekonomicznej i politycznej mógłby stać się celem gruntownej rewizji budżetowej, a utrzymujące się niezadowolenie znacznej grupy państw członkowskich w Radzie ds. Rolnictwa byłoby dużym utrudnieniem w osiągnięciu porozumienia politycznego w sprawie przyszłego systemu płatności. Świadomość tych uwarunkowań w gronie państw członkowskich ułatwiła przyjęcie – w ramach zakończonego pod koniec ubiegłego roku przeglądu *health check* polityki rolnej Unii Europejskiej – konkretnych rozwiązań prawnych ukierunkowanych na zmniejszenie dysproporcji w wysokości wsparcia publicznego uzyskiwanego przez konkretne gospodarstwa w poszczególnych regionach.

Z uwagi na fakultatywny charakter mechanizmów wyrównawczych i inne ograniczenia systemowe, rozwiązania przyjęte w wyniku przeglądu

nie wyczerpały problemu różnic kwotowych w wartościach uprawnień do płatności, o czym najlepiej świadczy załączone do porozumienia politycznego zobowiązanie Rady i Komisji Europejskiej do podjęcia tematu zróżnicowanych poziomów wsparcia w dalszej dyskusji i w pracach mających na celu rozwój europejskiego systemu płatności. W toczącej się aktualnie debacie liczna grupa państw członkowskich prezentuje pogląd, zgodnie z którym najlepszym, jeśli nie jedynym rozwiązaniem problemu utraconej legitymizacji wsparcia bezpośredniego, jest realizacja postulatu wyrównania i ujednoczenia płatności na poziomie wspólnotowym.

Na tym tle powstaje wiele pytań odnoszących się do prawnych warunkowań i możliwości przeprowadzenia zabiegu ujednoczenia formy wsparcia bezpośredniego w Unii Europejskiej. Dotyczą one przede wszystkim ścieżki działań i kroków legislacyjnych, które należałoby podjąć w celu realizacji postulowanego ujednoczenia. Do rozstrzygnięcia pozostaje także kwestia ewentualnych okresów przejściowych oraz wybór mechanizmów korekcyjnych zrywających ze stosowaną obecnie historyczną referencją w poszczególnych wariantach modelowych systemu płatności. Już w chwili obecnej realnie wydaje się wskazanie przynajmniej kilku instrumentów prawnych w znowelizowanej legislacji prawnorolnej Unii Europejskiej, których ewentualne rozwinięcie lub zastosowanie na zasadzie *erga omnes* realizowałoby cel wyrównania poziomów wsparcia bezpośredniego.

Ponadto, istotnym czynnikiem warunkującym proces wyrównywania płatności w Unii Europejskiej mogą się okazać regulacje prawnomiędzynarodowe, w tym w szczególności przepisy WTO. Każda zmiana wewnętrznego systemu płatności bezpośrednich prowadzi do konkretnych zobowiązań notyfikacyjnych względem członków tej organizacji, których głównym przedmiotem zainteresowania będzie wpływ dokonywanych zmian na pozycję konkurencyjną producentów i wynikające na tym tle ewentualne zaburzenia w wymianie towarowej z partnerami w państwach trzecich.

Prawdopodobnie najtrudniejszym etapem realizacji postulatu wyrównania poziomów wsparcia bezpośredniego we wszystkich państwach członkowskich w ujęciu transgranicznym będzie udowodnienie w dyskusji eksperckiej, politycznej i prawnej, że równość płatności niesie ze sobą rzeczywistą korzyść dla legitymizacji wsparcia bezpośredniego na zewnątrz. Konieczne może się także okazać wykazanie, że wyrównanie poziomów wartości uprawnień, stawek płatności, czy też pułapów krajowych jest równoznaczne z koncepcją ukierunkowania płatności na nowe wyzwa-

nia<sup>1</sup> lub jest niezbędne w procesie wiązania schematów wsparcia bezpośredniego z nowymi zadaniami stawianymi polityce rolnej Wspólnoty.

Postulat rychłego wyrównania płatności należałoby też odnieść do traktatowej zasady równości podmiotów prowadzących działalność na rynku wewnętrznym, która stanowi jedną z fundamentalnych podstaw funkcjonowania europejskiego modelu rolnictwa realizowanego za pomocą Wspólnej Polityki Rolnej. Bezpośrednią emanacją tej zasady na gruncie wspólnej organizacji rynku i orzecznictwa sądów wspólnotowych jest zakaz dyskryminacji producentów lub operatorów ze względu na ich przynależność państwową lub terytorialne umiejscowienie prowadzonej działalności. Skorzystanie z tej zasady w dyskusji unijnej w sprawie przyszłego kształtu płatności bezpośrednich nie będzie proste ze względu na istotne ograniczenia wynikające z szerokiego zakresu swobody decyzyjnej organów Wspólnoty w dziedzinie polityki rolnej oraz linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości w sprawie granic równego traktowania beneficjentów wsparcia bezpośredniego, szczególnie w odniesieniu do nowych państw członkowskich.

Wydaje się, że najlepszym źródłem poszukiwania rozwiązań wyżej wskazanych problemów są najnowsze regulacje prawne przyjęte w ramach przeglądu *health check* oraz niedawne rozstrzygnięcia sądów wspólnotowych w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej. Analiza mechanizmów wyrównawczych wprowadzonych do porządku prawnego Wspólnoty na przestrzeni minionych kilku miesięcy pozwoli określić szanse skutecznego przeprowadzenia zabiegu wyrównania poziomów wsparcia bezpośredniego w rolnictwie europejskim, przybliżając tym samym prawdopodobny obraz przyszłego kształtu płatności w kolejnej perspektywie finansowej. Oczywiście obraz ten determinować będzie również wynik dyskusji na temat docelowego wymiaru rekompensowania kosztów ponoszonych przez rolników świadczących bezzwrotnie dobra publiczne oraz rezultat debaty na temat oczekiwanego poziomu gwarancji dochodów rolniczych, ale te problemy wykraczają już poza ograniczone ramy niniejszego opracowania.

Niemniej jest rzeczą bezsporną, że debata nad kolejnym etapem ewolucji modelu płatności bezpośrednich w Unii Europejskiej nie może się odbyć bez uprzedniego rozstrzygnięcia co do kwestii wyrównania płatności bezpośrednich w ujęciu międzypaństwowym. Wyłania się zatem pilna

---

<sup>1</sup> Zob. M. Fischer-Boel, *Financing and governing for & environmental security – the new challenge*, „Countryside”, nr 116, ELO, kwiecień 2009 r.

potrzeba podjęcia dyskusji w tym zakresie, a powszechność instrumentu płatności, przekładająca się na skalę zainteresowania tą problematyką w gronie rolników, dodaje niniejszym rozważaniom prawnym istotnego waloru praktycznego.

2. Przystępując do omawiania instrumentów wyrównawczych ustanowionych w ramach przeglądu *health check*, warto na wstępie wyjaśnić, że nowe rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 nie wprowadziło przepisów, których skutkiem byłyby jakiegokolwiek przesunięcia środków finansowych pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi powodujące wyrównanie lub choćby przybliżenie konkretnych wartości płatności<sup>2</sup>. Przyczyną tego jest utrzymanie w mocy jednej z głównych zasad rządzących reżimem płatności jednolitej, w świetle której uprawnienia do płatności mogą być uruchomiane wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zostały wykreowane, czyli nadane w trybie administracyjnym na wniosek konkretnego rolnika<sup>3</sup>. Zasada ta sprzężona jest z zakazem zbycia uprawnień na rzecz podmiotów prowadzących działalność rolniczą w innym państwie członkowskim, z zastrzeżeniem dziedziczenia lub znanej w niektórych państwach członkowskich<sup>4</sup> instytucji oczekiwanego dziedziczenia, choć i w tym przypadku uprawnienia te dają prawo do płatności wyłącznie w państwie pochodzenia.

Gdyby zatem przyszedł model płatności bezpośrednich miał prowadzić do wyrównania poziomów uprawnień w całej Unii Europejskiej, należałoby w pierwszej kolejności wypracować system umożliwiającą swobodny transfer uprawnień w ujęciu transgranicznym i ich późniejszą aktywację przed organami właściwymi miejscowo dla nabywcy uprawnień. W tej sytuacji pojawiłby się jednak kolejny problem, ponieważ uprawnienia aktywowane w innych państwach członkowskich prowadziłyby do uszczuplenia krajowego pułapu maksymalnych wydatków. Dokładnie rzecz ujmując, ponadpaństwowa zbywalność uprawnień w ramach Unii Europejskiej musiałaby iść w parze z oderwaniem pułapów maksymalnych wydatków od państw członkowskich na rzecz ogólnowspólnotowego limitu odzwierciedlającego zobowiązania prawnomiędzy-

---

<sup>2</sup> Z wyjątkiem zwiększenia maksymalnych pułapów płatności w nowych państwach członkowskich kosztem środków uzyskanych z uchylonej ze skutkiem od 1 stycznia 2010 r. premii w odniesieniu do upraw roślin energetycznych.

<sup>3</sup> Zob. art. 43 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

<sup>4</sup> Np. w Niemczech.

narodowe i przestrzegającego ram finansowych wytyczonych decyzjami Władzy Budżetowej<sup>5</sup>.

Oznacza to, że proces wyrównywania płatności w całej Unii Europejskiej musiałby dotyczyć dwóch warstw decyzyjnych. Na poziomie bazowej legislacji wspólnotowej nieuniknione byłoby albo gruntowne zreformowanie koncepcji pułapów krajowych<sup>6</sup> w kierunku jednego, wspólnotowego limitu, albo osiągnięcie porozumienia co do mechanicznych przesunięć finansowych pomiędzy państwami członkowskimi poprzez obniżenie lub podwyższenie maksymalnych pułapów w relacji do jednego, spójnego zestawu kryteriów (innych niż aktualnie stosowane kryteria produkcyjne w okresie bazowym – o czym dalej). Natomiast w gestii organów administracji państw członkowskich mogłyby pozostać jedynie takie narzędzia zarządzania uprawnieniami, które nie wypaczałyby nadmiernie ujednoliconej wartości pojedynczego uprawnienia, pozwalając jednocześnie realizować założenia krajowej wizji ustroju rolnego państwa i doraźne priorytety (środowiskowe, jakościowe i inne), kształtem zbliżone do obecnie funkcjonującego mechanizmu rezerwy krajowej, wsparcia specyficznego lub tzw. instrumentu integracji wsparcia powiązanego z produkcją i z płatnością jednolitą.

W przeglądzie *health check* uwaga prawodawcy wspólnotowego skupiła się wyłącznie na tym drugim wariancie, nie dopuszczając przy tym do dyskusji systemowej na poziomie makro ze względu na inne cele polityczne przeglądu. Problem w tym, że przygotowanie prawnej koncepcji wyrównania płatności może trwać latami, a w tym czasie rolnictwo europejskie zostanie zakotwiczone w bieżącej, złożonej strukturze wsparcia bezpośredniego ze stopniowo malejącymi możliwościami zerwania z historyczną referencją.

Pierwszym konkretnym działaniem ukierunkowanym na zmniejszenie dysproporcji w wysokości wsparcia bezpośredniego, które trafiło do porządku prawnego Wspólnoty wskutek przeglądu *health check*, jest rewizja uprawnień do płatności uregulowana w art. 45 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. W oparciu o ten instrument państwa członkowskie, które wdrożyły historyczny model płatności jednolitej na bazie rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, będą mogły od 2010 r. stopniowo modyfikować wartość uprawnień do płatności. Co ciekawe, swoboda państw członkowskich w stosowaniu tego instrumentu jest wręcz absolutna, udział decy-

<sup>5</sup> Tj. Rady i Parlamentu Europejskiego; zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1605/2002.

<sup>6</sup> Zob. art. 40 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

zynny posiadacza uprawnień jest wykluczony, a rozporządzenie odsyła jedynie do ogólnych zasad prawa wspólnotowego, którymi kierować powinny się właściwe organy administracji publicznej państw członkowskich.

Odgórna, administracyjnoprawna nowelizacja wartości uprawnień będących w posiadaniu rolników następować powinna stopniowo, w rocznych ratach, a w przypadku, w którym modyfikacja miałaby prowadzić do obniżenia wartości pojedynczego uprawnienia, zabieg modyfikacji nie może trwać krócej niż trzy lata (chyba że redukcja wartości nie byłaby większa niż 10%) i nie może powodować redukcji przekraczającej 50% początkowej wartości uprawnienia. Zakres swobody decyzyjnej państw członkowskich obejmuje również wybór odpowiedniego odniesienia geograficznego dla uprawnień poddanych modyfikacji.

Mechanizm aproksymacji wartości uprawnień na poziomie geograficznym lub regionalnym dostarcza kilku ciekawych wniosków mających znaczenie w dyskusji nad charakterem prawnym płatności jednolitej. Ukazuje on, jak szeroko rozciągnięte jest władztwo administracyjne nad podmiotem dysponującym uprawnieniem do płatności. Mając na uwadze etap wnioskowania i nadawania uprawnień, należy podkreślić, że administracyjnoprawny charakter prawa podmiotowego nie wynika jedynie z administracyjnej genezy tego prawa. Okazuje się bowiem, że nawet po kilku latach od nadania uprawnienia do płatności organ administracji publicznej może – w zawiązku z realizacją celów prawa wspólnotowego – swobodnie ingerować w fundamentalny element tego prawa, jakim jest jego ekwiwalent majątkowy, będąc przy tym zobowiązany jedynie do przestrzegania wykładni zasad ogólnych i kierowania się obiektywnymi kryteriami.

Podobna logika przyświeca mechanizmowi wyrównawczemu znajdującemu zastosowanie w przypadku regionalnego modelu płatności jednolitej<sup>7</sup>, z tą różnicą, że proces zrównywania wartości uprawnień stanowi alternatywę lub opóźnienie pełnego wdrożenia modelu regionalnego. Mimo to w obu przypadkach wnioski są zbieżne. Żaden z tych instrumentów nie prowadzi do obligatoryjnego wdrożenia zrównanej lub zregionalizowanej wartości uprawnienia na konkretnym obszarze państwa członkowskiego, zastosowanie tych instrumentów pozostaje bowiem całkowicie dobrowolne. Innymi słowy – w ramach przeglądu *health check* nie zapadła żadna decyzja, która wskazywałaby na pewnego rodzaju preferencje

<sup>7</sup> Zob. art. 47-48 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

prawodawcy wspólnotowego co do konkretnego modelu wsparcia bezpośredniego (tj. historycznego lub regionalnego), a to może być ogromnym obciążeniem negocjacyjnym dla organów UE pod kątem przyszłego modelu płatności, ponieważ zasadniczo trudniej jest wypracować nową, spójną koncepcję utrzymując zróżnicowane odstony modelu płatności w państwach członkowskich aż do 2013 r.

Mechanizmy te nie oddziałują ponadregionalnie i transgranicznie, w związku z czym nie mają większego znaczenia w realizacji ogólnowspólnotowego celu. W skrajnym, ale teoretycznie możliwym przypadku, graniczące ze sobą państwa członkowskie mogą bowiem „zmierzać” ku całkowicie rozbieżnym wartościom pojedynczych uprawnień, mimo że w każdym z tych państw wynikiem przeprowadzonej modyfikacji będzie rzeczywiście ujednoczona geograficznie, administracyjnie lub regionalnie stawka płatności. Ponownie można zatem w tym miejscu odnotować, że ewentualny cel wspólnotowy byłby osiągnięty jedynie w sytuacji, w której prawo wspólnotowe określiłoby przedział wartościowy, w ramach którego państwa członkowskie korzystające z mechanizmów wyrównawczych mogłyby się poruszać.

Modyfikacja wartości uprawnień może również nastąpić na skutek zastosowania innego instrumentu wprowadzonego do *acquis* w przeglądzie *health check*. Chodzi o tzw. integrację wsparcia powiązanego z produkcją i z systemem płatności jednolitej<sup>8</sup>. W przeglądzie prawodawca wspólnotowy przesądził o przyszłości siedemnastu schematów wsparcia bezpośredniego, dotąd umiejscowionych w katalogu płatności specyficznych lub w strukturze wsparcia przetwórstwa na niektórych rynkach rolnych. Instrumenty te wyszczególnione w załączniku XI do nowego rozporządzenia bazowego będą systematycznie uchylane na przestrzeni trzech kolejnych lat (ostatnie w 2012 r.), jednakże środki budżetowe przypisane tym schematom zasilą odpowiednio koperty finansowe płatności jednolitej lub płatności obszarowej. Dopuszczalne sposoby realizacji tego transferu określa właśnie ów mechanizm integracji.

Zrywając z generalną zasadą w polityce rolnej Unii Europejskiej, w świetle której środki raz przypisane danej dziedzinie działalności rolniczej pozostają w pierwotnej grupie beneficjentów, prawodawca wspólnotowy wyposażył państwa członkowskie w narzędzie przenoszenia środków finansowych z jednego sektora do drugiego – z jednej grupy posiadaczy uprawnień do płatności jednolitej do drugiej. Cechą odróżniającą ten in-

<sup>8</sup> Zob. art. 63-67 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

strument od omówionych wcześniej działań wyrównawczych (aproxymacji i regionalizacji) jest brak możliwości redukcji wartości uprawnień. Integracja działa jednostronnie, prowadząc jedynie do podwyższenia wartości uprawnień u poszczególnych rolników. W przypadku rolników prowadzących działalność wspieraną dotychczas w sposób powiązany z produkcją, po prostu nie następuje wzrost wartości uprawnień środkami kierowanymi wcześniej bezpośrednimi transferami do gospodarstwa lub kwot przetwarzanych w przemyśle.

Wyjątkowy charakter takiego podejścia we wspólnotowej legislacji rolnej polega również na odejściu od logiki systemowej, którą Rada i Komisja Europejska kierowały się we wcześniejszych reformach sektorowych. Przykładowo, w reformie rynku cukru, owoców i warzyw lub wina kwoty finansowe pokrywające koszty działań interwencyjnych – co do zasady – zasiły maksymalne pułapy wydatków na płatności oddzielone od produkcji. Natomiast w ramach przeglądu *health check* kwoty te mogą zostać skierowane na zupełnie inne cele i priorytety. Niepokojące jest to, że swoboda decyzyjna w odniesieniu do realizacji tego podejścia została scedowana na poziom państw członkowskich. Z punktu widzenia kontroli warunków konkurencji na jednolitym rynku produktów rolnych, koncepcja ta musi budzić zastrzeżenia. Wprowadzenie może ona prowadzić do zmniejszenia różnic pomiędzy wartościami uprawnień „rozdanych” w sektorze zwierzęcym czy upraw polowych a uprawnieniami posiadanymi przez rolników trudniących się ekstensywną produkcją na użytkach zielonych, ale może też być ukrytą formą wzrostu wsparcia bezpośredniego w tych obszarach, które nie miałyby innej szansy na uzyskanie dodatkowych środków.

Przykładowo, rolnicy użytkujący pastwiska trwale w jednym państwie członkowskim mogą teoretycznie – na skutek oddziaływania mechanizmu integracji – uzyskać kilkukrotnie większe wartości uprawnień do płatności jednolitej od rolników z innych państw członkowskich tylko dlatego, że w tym pierwszym funkcjonowało dotąd wsparcie bezpośrednie powiązane z produkcją ryżu lub orzechów i które teraz może trafić krzyżowo np. do sektora ekstensywnego wypasu bydła. W tym drugim państwie członkowskim, z oczywistych względów wynikających z braku upraw ryżu lub sadów orzechowych, takiej możliwości po prostu nie ma. Tym samym, patrząc globalnie na instrument integracji, o którym mowa w art. 63 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, należy stwierdzić, że w granicach regionalnych lub krajowych mechanizm zaproponowany w prawie wspólnotowym może niwelować dysproporcje w poziomach wartości upraw-



nień pomiędzy poszczególnymi sektorami działalności rolniczej, ale już w ujęciu międzypaństwowym integracja wsparcia powiązanego z produkcją z systemem płatności jednolitej może wywoływać zupełnie przeciwstawne skutki, potencjalnie zaburzając nawet warunki konkurencji.

W tym miejscu warto odnotować, że w systemie płatności obszarowej (SAPS) stosowanie powyższych instrumentów wyrównawczych nie jest możliwe, z wyjątkiem opcji utworzenia tzw. oddzielonych płatności, które pozwalają podwyższyć kwotę wsparcia bezpośredniego w reformowanym sektorze. Stawka płatności obszarowej pozostaje jednak niezmienna i nie ma możliwości korygowania jej wartości, ponieważ istota tego systemu polega właśnie na równomiernym podziale krajowego pułapu na każdy hektar użytku rolnego. Takie rozwiązanie w sposób oczywisty prowadzi do ujednocnionej wartości wsparcia na obszarze całego kraju, ale już w relacji transgranicznej stawek płatności obszarowej nie da się zrównać bez ingerencji w wysokość krajowych pułapów poprzedzonej zerwaniem z aktualnie obowiązującą historyczną referencją w procesie kalkulacji tych pułapów. Bliższe spojrzenie na podstawowe elementy konstrukcyjne systemu płatności obszarowej<sup>9</sup> prowadzi do wniosku, że realizacja postulatu wyrównania poziomów płatności bezpośrednich w Unii Europejskiej w rzeczywistości musiałaby oznaczać konieczność odejścia od dotychczasowych założeń bazowych systemu uproszczonego.

Poza mechanizmami bezpośrednio oddziałującymi na wysokość wsparcia bezpośredniego uzyskiwanego na poziomie pojedynczego gospodarstwa rolnego, można wskazać na inne elementy porozumienia politycznego w sprawie przeglądu *health check*, które potencjalnie mogłyby odegrać jakąś rolę w realizacji wizji zrównania płatności bezpośrednich. Takim instrumentem z pewnością mógłby być mechanizm wsparcia specyficznego, słynny już art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. Za pomocą tego instrumentu państwa członkowskie stosujące reżim płatności jednolitej mogą dokonać liniowej redukcji wartości uprawnień do płatności przydzielanych rolnikom, wykorzystać rezerwę krajową lub obniżyć poziom płatności powiązanych z produkcją na rynkach mięsnych w celu wygenerowania dodatkowych środków na zwiększenie wysokości uprawnień w poszczególnych dziedzinach działalności rolniczej. Dodatkowo, państwa członkowskie mogą w tym celu wykorzystać powstałe w grani-

---

<sup>9</sup> Zob. art. 122-124 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 – podstawowe elementy konstrukcyjne systemu SAPS to roczna koperta finansowa będąca pochodną krajowego pułapu oraz kwalifikowana powierzchnia użytków rolnych.

cach 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 sektrowo<sup>10</sup>, a mówiąc prościej: państwa członkowskie mogą dokonać przesunięcia środków z budżetu UE na inne cele, niż to wynika z reżimu płatności jednolitej. Innymi słowy – państwa członkowskie zostały wyposażone w kompetencje do obniżania wartości wszystkich uprawnień do płatności dla rolników, o ile postanowią realizować (w ograniczonym finansowo zakresie) konkretne cele krajowej polityki rolnej. Tym celem mogłoby więc być zmniejszenie dysproporcji w wartościach uprawnień i zrównanie poziomów wsparcia. W dalszym ciągu spektrum oddziaływania tego typu instrumentu wyrównawczego nie wykraczałoby poza granice państwa członkowskiego, a nawet regionu. Poza tym jest niemal pewne, że celem państw członkowskich sięgających po możliwości wynikające z art. 68 nie będzie wyrównanie poziomów wsparcia, ale poprawa sytuacji bytowej producentów rolnych w konkretnym sektorze czy regionie lub promocja jakości, praktyk prośrodowiskowych itp. A to oznacza jedynie dążenie do podniesienia wysokości płatności.

Zestawienie art. 68 z mechanizmami wyrównawczymi z art. 45 i 47, czy 63 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 pozwala stwierdzić, że wsparcie specyficzne znowelizowane w wyniku przeglądu *health check* przeczy intencjom prawodawcy wspólnotowego związanym ze zmniejszeniem dysproporcji w poziomach wsparcia. Nie wyklucza to całkowicie możliwości skorzystania w przyszłości z konstrukcji art. 68 w celach wyrównawczych. Aby tak się stało, bazowa legislacja prawnorolna Unii Europejskiej musiałaby ustanowić dla każdego państwa członkowskiego odrębne pułapy liniowej redukcji, tak by po jej zastosowaniu do wszystkich posiadaczy uprawnień nastąpiło istotne zbliżenie wartości uzyskiwanego wsparcia w ujęciu transgranicznym.

Filozofii wyrównywania płatności bezpośrednich bliska jest również koncepcja ograniczeń kwotowych w ramach kryteriów kwalifikowalności. Przegląd *health check* wprowadził takie ograniczenia<sup>11</sup>. Dolne i górne limity dla płatności bezpośrednich w pewnym sensie zbliżają poziom wsparcia bezpośredniego, jaki trafia do gospodarstw rolnych w Unii Eu-

<sup>10</sup> W tym jednak przypadku środki finansowe mogą być wykorzystywane wyłącznie na stosowanie wsparcia w sektorach, których dotyczy redukcja.

<sup>11</sup> Zob. art. 28 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

ropejskiej. Zaslugujacymi na szczegolna uwage elementami tego instrumentu sa przede wszystkim powszechny charakter kryterium kwotowego oraz obowiazek jego przestrzegania przez wszystkie panstwa czlonkowskie. Niewielka modyfikacja mechanizmu limitow kwotowych platnosci bezposrednich pozwolilaby w bardzo latwy sposob osiagnac cel wyrównawczy na poziomie unijnym, bez koniecznosci dokonywania zmian systemowych w modelach wsparcia realizowanych w poszczegolnych panstwach czlonkowskich, co zawsze jest trudne z politycznego punktu widzenia. Wystarczyloby wprowadzic przepis, ktory uniemozliwialby wyplate platnosci w sytuacji, w ktorej aktywacja konkretnej wartosci uprawnienia na danej dzialce rolnej przekraczalaby maksymalny pulap ustanowiony w prawie wspolnotowym dla danej powierzchni uzytku rolnego.

Oczywiscie rozwiazanie to powodowaloby w wielu sytuacjach niepelne wykorzystanie ekwiwalentu finansowego skomasowanego w pojedynczym uprawnieniu. Kwota zebrana w ten sposob na szczeblu panstwa czlonkowskiego moglaby zostac przeznaczona albo na cele wsparcia specyficznego, do rezerwy krajowej na rzecz pozniejszej alokacji dla mlodych rolnikow, albo po prostu w formie zblizonej do mechanizmu redystrybucyjnego w ramach modulacji moglaby trafic do regionow zapoznionych poprzez instrumentarium rozwoju obszarow wiejskich lub do panstw czlonkowskich, w ktorych maksymalny limit wsparcia w odniesieniu do dzialki rolnej nie bylby dostatecznie „wypelniony” z uwagi na historycznie uwarunkowana koperte platnosci. Wydaje sie, ze taka koncepcja systemowa mialaby duze szanse uzyskania akceptacji spolecznej, nie wymagajac przy tym gruntownych reform modelu platnosci jednolitej<sup>12</sup>. Trudno zatem uwierzyc, ze instrument ograniczania dostepu do platnosci i negatywne kryteria kwalifikowalnosci beneficjentow do wsparcia bezposredniego nie spotkaly sie z uznaniem w gronie panstw czlonkowskich intensywnie postulujacych o wyrównanie platnosci bezposrednich w Unii Europejskiej.

Jak juz wspomniano, rownolegle do postulatu wyrównania platnosci bezposrednich prezentowany jest w obecnej dyskusji na poziomie wspolnotowym poglad o koniecznosci zerwania z historyczna referencja, ktora na etapie pierwszej alokacji praw do platnosci byla podstawowa zasada

---

<sup>12</sup> Por. podejscie polityczne do limitow platnosci bezposrednich w Stanach Zjednoczonych; np. w: B. Goodwin *Payment limitations and acreage decisions under risk aversion: a simulation approach*, „American Journal of Agricultural Economics”, luty 2009 r.

systemu płatności jednolitej<sup>13</sup>. Na wstępie warto doprecyzować, że problem historycznej referencji w systemie wsparcia bezpośredniego w rozumieniu uczestników dyskusji na temat przyszłości płatności bezpośrednich (w tym zwłaszcza państw UE-15 oraz Komisji Europejskiej) posiada dwa wymiary.

Pierwszy z nich dotyczy kwestii stosowania kwot referencyjnych na etapie nadawania uprawnień do płatności i związanego z tym aspektu zróżnicowanych wartości uprawnień. Drugi dotyczy metodologii kalkulacji i sposobu funkcjonowania maksymalnych pułapów wsparcia bezpośredniego na poziomie państwa członkowskiego. Niestety, niejednokrotnie w debacie publicznej ta istotna różnica ulega zatarciu. Celowe wydaje się więc w tym miejscu wyjaśnienie, że problem historycznej referencji nie powinien być utożsamiany z jednoczesnym kwestionowaniem historycznego podejścia do generowania prawa do płatności jednolitej. Państwa członkowskie podważające to podejście w rzeczywistości mają problem z tym, że w okresie historycznym służącym do kalkulacji kwoty referencyjnej intensywność produkcji lub skala uzyskiwanego wsparcia bezpośredniego odbiegała od dzisiejszych realiów, inna była struktura agrarna, wreszcie – w przypadku nowych państw członkowskich – legislacyjna struktura wsparcia bezpośredniego w okresie bazowym w ogóle nie uwzględniała specyfiki rolnictwa w tych państwach, w związku z czym trudno im się „wykazać” historycznym prawem do wsparcia.

Warto zauważyć, że już zmiana kryteriów lub kategorii danych z okresu historycznego, np. z poziomu produkcji i intensywności wsparcia na bardziej obiektywne kryterium areалу użytków rolnych w tym samym okresie historycznym, prawdopodobnie spotkałaby się z zadowoleniem gremiów politycznych. Podobnie jest w przypadku samego okresu historycznego. Aktualizacja tego okresu najpewniej nie rozwiązałaby problemu historycznej referencji, ponieważ struktura geograficzna wsparcia wspólnotowego nie uległa aż tak istotnym przeobrażeniom. Również w tym przypadku wyraźnie widać, że problem tkwi w wyborze danych z okresu historycznego, które posłużyły w budowaniu konstrukcji płatności jednolitej, a nie w konkretnym przedziale czasowym. Z pewnością znajdują się jednak argumenty ze strony niektórych państw członkowskich, że w tym konkretnym okresie zachodziły sytuacje nadzwyczajne, negatywnie wpły-

---

<sup>13</sup> Problem referencji historycznej należy tak naprawdę rozumieć w kategoriach dawnego art. 37 (obliczanie kwoty referencyjnej) i art. 38 (okres bazowy) rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003

wające na kondycję rolnictwa, areał użytkowanych gruntów itd., choć ten problem rozwiązują odpowiednie postanowienia szczególne, przewidziane już obecnie w bazowej regulacji. W każdym razie wyraźnie widać, że problem referencji historycznej dotyczy raczej adekwatności i relewantności wykorzystanych danych wobec nowych wyzwań WPR, niż samej historycznej zasady w reżimie płatności.

W wypadku problemu kwot referencyjnych, stanowiących kluczowy element kalkulacji wartości uprawnień do płatności funkcjonujących aktualnie w obrocie gospodarczym, ze strony Komisji Europejskiej postrzegany jest on wyłącznie w kontekście zarzutów co do modelu historycznego płatności jednolitej. Podejście to potwierdził przegląd *health check*, w ramach którego ustanowiono fakultatywne mechanizmy regionalizowania i wyrównywania wartości uprawnień historycznych (omówione wyżej). Wynika z tego, że chociaż model regionalny pośrednio również bazuje na historycznym poziomie i intensywności wsparcia, to jednak argumentacją odnośnie do odejścia od historycznych referencji nie da się zakwestionować tego schematu (jako modelu)<sup>14</sup>. Uwzględniając przebieg i rezultaty przeglądu *health check*, jak również prezentowane obecnie propozycje poszczególnych państw członkowskich oraz sygnalizowane założenia Komisji Europejskiej, można przypuszczać, że debata europejska dotycząca przyszłego kształtu płatności będzie się toczyć najprawdopodobniej wokół pytania o długość okresu przejściowego dla – tym razem obowiązkowego – poddania wartości uprawnień do płatności jednolitej procesowi regionalizacji oraz mechanizmom wyrównawczym<sup>15</sup>. Tym samym głównym przedmiotem analizy i postulatów zmierzających do wyrównania poziomów wsparcia w Unii Europejskiej powinno być w pierwszej kolejności wskazanie preferowanego sposobu dojścia do oczekiwanego modelu płatności oraz wykazanie, że jest to wykonalne, proste i celowe. Jest bowiem wysoce prawdopodobne, że bez mechanizmów wyrównawczych odnoszących się do instrumentu uprawnień nie da się zrealizować jakiegokolwiek fundamentalnej zmiany systemowej w modelu płatności. Konstrukcja prawna schematów wsparcia bezpośredniego wynikająca z przeglądu *health check* potwierdza takie przypuszczenia.

Powyższe rozważania skłaniają do wniosku, że z prawnego punktu widzenia nieprecyzyjne są głosy w debacie publicznej, zgodnie z którymi

<sup>14</sup> Por. K.-D. Borchardt, *Österreich und Bayern diskutieren Modelle für Direktzahlungen nach 2013*, BMLFUW/AIZ, Wiedeń 2009.

<sup>15</sup> Zob. T. Weber, *Vorsschlag der internationalen Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der EU-Direktzahlungen nach 2013 – Bewertung aus bayerrischer Sicht*, Passau 2009.

stawki płatności odzwierciedlają historyczne poziomy produkcji sprzed kilkunastu lat. Na bazie rozwiązań *health check* (ale również dotychczas stosowanych rozwiązań w ramach modeli hybrydowych) pod koniec bieżącego okresu może się okazać, że wykazanie takiego związku w odniesieniu do stawek (nie pułapów) będzie niezwykle trudne, a nawet niemożliwe<sup>16</sup>.

Wracając jeszcze do kwestii kwot referencyjnych, należy poczynić kilka dodatkowych uwag odnośnie do charakteru prawnego prawa do płatności jednolitej. Ukształtowana dotychczas w niektórych państwach członkowskich wykładnia uchylonego już art. 37 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003<sup>17</sup>, zgodnie z którą uprawnienia stanowią wyraz prawa podmiotowego o charakterze majątkowym związanym bezpośrednio z osobą rolnika, musiałyby ulec istotnej rewizji w przypadku zerwania z historyczną referencją w prawie wspólnotowym<sup>18</sup>. Jeśli bowiem wartość uprawnienia do płatności miałyby w przyszłości bezpośrednio odwoływać się do kryterium obszarowego lub realizować dobra publiczne świadczone przez działalność rolniczą, to związek z konkretną osobą rolnika ulegnie zatarciu na rzecz nasilenia się związku tego prawa z nieruchomością użytkowaną rolniczo. Niedostrzeżenie tego wątku w dyskusji o nowym kształcie płatności bezpośrednich mogłoby mieć poważne konsekwencje dla relacji cywilnoprawnych ukształtowanych na kanwie obecnego systemu uprawnień (np. na gruncie problematyki wygaśnięcia stosunku dzierżawnego i dalszej przynależności uprawnień do płatności).

Rozważaniom nad prawnymi aspektami wyrównywania poziomu płatności w Unii Europejskiej musi towarzyszyć dyskusja o ewentualnych uwarunkowaniach lub konsekwencjach takiego zabiegu na tle zobowiązań Wspólnoty wobec Światowej Organizacji Handlu. W szczególności dotyczy to zerwania z historyczną referencją w systemie płatności, która mogłaby zostać potraktowana jako aktualizacja okresu bazowego w rozumieniu projektowanych zmian w Porozumieniu w sprawie rolnictwa w ramach negocjacji wielostronnych DDA-WTO, zwłaszcza w kontekście nowej

<sup>16</sup> Zob. wyrok BVerfG z 14 października 2008 r. w sprawie Buf 4/05 z sentencją: *Neuregelung der Agrarmarktbeihilfen ist nicht verfassungswidrig*, „Briefe zum Agrarrecht” 2009, nr 2.

<sup>17</sup> W świetle którego na kwotę referencyjną dla uprawnień składa się średnia wysokość wsparcia bezpośredniego uzyskanego przez konkretnego rolnika w okresie bazowym

<sup>18</sup> Por. E. Kroll, S. Sutter, M. Bahrs, *Trading agricultural payments: an experimental investigation of bilateral negotiations*, „American Journal of Agricultural Economics”, Principal Paper Session, grudzień 2008 r.

konstrukcji prawnej dla płatności bezpośrednich oddzielonych od produkcji, obecnie uregulowanych w Załączniku 2 do tego Porozumienia<sup>19</sup>. Najnowszy tekst dokumentu *modalities* z grudnia 2008 r. w części dotyczącej wsparcia dochodowego oddzielonego od produkcji wprowadza dwa podstawowe scenariusze dalszego postępowania członków WTO w odniesieniu do udzielania wsparcia producentom w sposób oddzielony od produkcji.

Pierwszy z nich dotyczy obowiązku ustanowienia właściwego okresu bazowego (tj. historycznego, trwałego, zdefiniowanego i niezmiennego) ze szczegółowym zestawem obwarowań prawnych na wypadek woli dokonania wyjątkowej aktualizacji okresu bazowego, który został już notyfikowany. Z taką sytuacją mielibyśmy z pewnością do czynienia w przypadku instrumentów wyrównujących poziom wsparcia w całej Unii Europejskiej. Drugi z nich dotyczy możliwości ustanowienia okresu bazowego niehistorycznego (tj. ściśle określonego, niezmiennego i dodatkowo nieopartego na wykorzystywaniu czynników produkcji w przyszłości). Najprościej rzecz ujmując, znaczenie nowych regulacji z obszaru *green box* dla członków WTO polega na określeniu ram prawnych wytyczających zakres swobody przeprowadzania wewnętrznych reform systemu płatności bezpośrednich (w tym również pierwszego wprowadzania systemów wsparcia oderwanych od dotychczasowego okresu historycznego).

Z projektowanego tekstu *modalities* wynika, że w takiej sytuacji członkom WTO przysługiwać będzie prawo do ustanowienia odpowiednich okresów bazowych (tj. historycznych, zdefiniowanych, trwale określonych i niezmiennych) rozumianych jako inne okresy bazowe niż te, które zostały już wcześniej notyfikowane (na gruncie rundy urugwajskiej) lub jako całkiem nowe okresy bazowe w przypadku niedokonania jakiegokolwiek wcześniejszej notyfikacji. W obu przypadkach z treści dokumentu wynika, że warunkiem niezbędnym dla zaistnienia takiej możliwości jest wystąpienie istotnie odmiennego programu wsparcia dochodów oddzielonego od produkcji. Oznacza to (przy założeniu słuszności tej interpretacji), że członkowie WTO, udzielając wsparcia oddzielonego od produkcji, nie będą mogli odstąpić od obowiązku ustanowienia okresu historycznego powołując się na fakt, iż nie korzystali z tego typu płatności, przez co nie dokonali notyfikacji bez względu na zdolność tych państw do ustanowienia odpowiedniej bazy referencyjnej – historycznej.

<sup>19</sup> Nowe brzmienie poszczególnych postanowień załącznika 2 URAA znajduje się w Aneksie B do dokumentu TN/AG/W/4/rev.4, s. 39 i n.

Członkowie WTO nie będą mogli również odstąpić od obowiązku ustanowienia okresu historycznego dla dwóch istotnie odmiennych programów wsparcia w przypadku, w którym tylko jeden z instrumentów nie może być wyposażony w okres bazowy historyczny.

Członkowie WTO, chcący wprowadzić nowy program z nowym okresem bazowym, zobowiązani będą udowodnić, że nowy schemat pomocowy jest istotnie odmiennym mechanizmem wsparcia dochodów od tego, który został już notyfikowany zgodnie z ust. 6, jeśli ich intencją nie jest poddanie się szczegółowym kryteriom aktualizacji okresu bazowego. Kryteria te tworzą trzy podstawowe warunki, których spełnienie gwarantuje, że zmiana okresu bazowego nie wpłynie na decyzje produkcyjne rolników. By tak się stało, aktualizacja okresu nie powinna być łatwa do przewidzenia. Ponadto, nie może ona prowadzić do zwiększenia jednostkowej kwoty wsparcia dla danej kategorii upraw. Nowelizacja okresu bazowego nie może skutkować obejściem pozostałych zobowiązań w zakresie wsparcia wewnętrznego.

Z pozoru techniczny wymiar projektowanych zmian będzie miał fundamentalne znaczenie dla kontynuacji dotychczasowych modeli wsparcia bezpośredniego oddzielonego od produkcji w gronie państw mających największy udział w udzielaniu wsparcia typu *green box* (w tym Wspólnot Europejskich)<sup>20</sup>. Podnoszenie postulatu wyrównania poziomów płatności bezpośrednich w oderwaniu od prawnomiędzynarodowych uwarunkowań aktualizacji okresu bazowego skazuje takie działanie na niepowodzenie. W pierwszej kolejności trzeba bowiem wykazać, że zerwanie z historyczną referencją oraz wyrównanie wartości uprawnień pozostanie bez wpływu na decyzje produkcyjne rolnika i nie doprowadzi do wzrostu jednostkowej wysokości wsparcia wewnętrznego. Zadanie to nie jest proste.

Zakończony przegląd *health check* polityki rolnej Unii Europejskiej i zainicjowana jego wynikiem ogólnoeuropejska dyskusja na temat przyszłego kształtu płatności bezpośrednich oraz kwestia wyrównania poziomów wsparcia na szczeblu wspólnotowym wprowadziły nowy wątek do rozważań nad pojęciem równości podmiotów wspólnotowego prawa rolnego. Sprowadzenie wartości wsparcia bezpośredniego do ujednoczonego poziomu finansowego utożsamiane jest z zapewnieniem równego traktowania rolników. Problem w tym, że orzecznictwo sądów wspólnotowych zdaje się nie potwierdzać takiego toku myślenia.

<sup>20</sup> Zob. J. Anton, *Overview of green box spending In OECD countries*, ICTSD Export Meeting, Genewa, kwiecień 2007 r.



W świetle orzecznictwa ETS, zasada niedyskryminacji (będąca emanacją zasady równości) między producentami lub konsumentami, ustanowiona w dziedzinie wspólnej organizacji rynków rolnych w art. 34 ust. 2 akapit drugi TWE, wymaga, by sytuacje porównywalne nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane w taki sam sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Środki, które obejmuje wspólna organizacja rynków, mogą być zatem zróżnicowane w zależności od regionów i innych warunków produkcji lub konsumpcji jedynie na podstawie obiektywnych kryteriów, które zapewnią proporcjonalny podział korzyści i niekorzyści pomiędzy zainteresowane podmioty, nie różnicując przy tym pomiędzy terytoriami państw członkowskich<sup>21</sup>.

Tym samym, aby udowodnić wymóg zastosowania równej wartości wsparcia bezpośredniego na obszarze całego rynku wewnętrznego, należałoby w pierwszej kolejności wykazać, że sytuacja beneficjentów płatności lub dobro publiczne świadczone przez rolników poprzez wykonywanie działalności rolniczej na użytkach rolnych są porównywalne. Tymczasem, przynajmniej w wypadku nowych państw członkowskich, ocena Trybunału nie pozostawia złudzeń. W opinii sądów wspólnotowych, sytuacja rolnictwa w nowych państwach członkowskich różni się radykalnie od sytuacji w starych państwach członkowskich<sup>22</sup>.

Powyższa logika pojmowania zasady równości Trybunału nie zawęża się jednak do relacji nowych państw członkowskich i państw UE-15. W innych sprawach Trybunał z równie wyszukaną ostrożnością potrafił stwierdzić, że rolnik, który przystępuje z wnioskiem o płatność (tu: rolno-środowiskową) nie jest w takiej samej, porównywalnej sytuacji, co rolnik, który wcześniej podjął się zobowiązań wobec organu administracji, poniósł więcej kosztów itd. Na tej podstawie Trybunał stwierdził, że pierwszy z nich nie może oczekiwać równego i obiektywnego traktowania ze strony organu administracji wdrażającego prawo wspólnotowe<sup>23</sup>.

Zbliżoną argumentację prezentują niektóre państwa członkowskie, a nawet sama Komisja Europejska w kontekście dyskusji o tzw. równej stawce

<sup>21</sup> Zob. wyrok ETS w sprawie 203/86 *Hiszpania przeciwko Radzie*, rec. s. 4563, pkt 25 oraz powołujący się na tę sprawę wyrok SPI z 10 czerwca 2009 r. w sprawie T-257/04 *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*.

<sup>22</sup> Zob. wyrok ETS w sprawie C-273/04 *Rzeczpospolita Polska przeciwko Radzie*, Zb. Orz. s. I-8925, pkt 87.

<sup>23</sup> Zob. Wyrok ETS w estońskiej sprawie C-241/07 *JK Otsa Talu OU przeciwko Pollumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA)* z 4 czerwca 2009 r.

płatności bezpośrednich (*flat-rate payment*)<sup>24</sup>. W dyskusji na szczeblu unijnym z zakresu równości zasad wsparcia bezpośredniego niejednokrotnie przywołuje się bowiem dane dotyczące poziomu dochodów rolniczych w poszczególnych państwach członkowskich (najczęściej z podziałem na UE-15 i UE-12) i relacji tychże do dochodów uzyskiwanych w pozarolniczych sektorach gospodarki tych państw. Nie można zatem wykluczyć, że ten kierunek argumentacji byłby wykorzystywany dla uzasadnienia dalszego utrzymywania istotnych różnic w wartościach uprawnień do płatności. Właściwym kontrargumentem dla takiego poglądu byłoby umiejętne wykazanie, że osiągnięcie na poziomie UE zbliżonej relacji dochodów rolniczych do dochodów z tytułu pracy w pozostałych działach gospodarki nie powinno być przesłanką do traktowania tej sytuacji jako stanu równowagi w ramach rynku wewnętrznego. Paradoksalnie bowiem kierowanie się argumentacją opartą na porównywaniu relacji dochodów rolniczych do dochodów pozarolniczych w poszczególnych państwach członkowskich mogłoby prowadzić do skrajnej sytuacji, w której w 2013 r. – mimo utrzymania dysproporcji w poziomach pułapów wsparcia – traktowano by sytuację na rynku wewnętrznym w kategoriach równowagi rynkowej. Dyskusja podążająca w tym kierunku mogłaby istotnie ograniczyć omówiony wcześniej wymiar odchodzenia od historycznej referencji w odniesieniu do pułapów krajowych.

Kwestia jednolitej stawki wsparcia (tj. prawdopodobnie jednolitej wartości uprawnień) lub podstawowego (startowego) poziomu jej wartości musi również sprostać wymaganiom dyskusji prawno-politycznej o legitymizacji takiego rozwiązania wobec oczekiwań społecznych i konsumentów<sup>25</sup>. Z niektórych opinii państw członkowskich (szczególnie w gronie UE-15) wynika, że stawka *flat-rate* nie niesie ze sobą żadnej istotnej wartości w procesie legitymizacji wsparcia bezpośredniego, nie realizuje – sama w sobie – nowych wyzwań<sup>26</sup>. W tym też kontekście istotne jest, aby w debacie unijnej podkreślać wartość tego rozwiązania dla potrzeb przejściowej fazy przechodzenia do nowego modelu płatności w celu odzwierciedlenia i powiązania nowych wyzwań z nowymi wartościami wsparcia bezpośredniego. Do tego potrzebne jest wykazanie, że etap *flat-rate* nie

<sup>24</sup> Zob. np. dokument rządowy Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa Finlandii, *Views on the content of the Common Agricultural Policy after 2013*, w: *The CAP after 2013*, MMM.Fi 2009 r.

<sup>25</sup> Por. R. Waite, R. O'Donovan, *More thoughts on design & justification of CAP after 2013*, „Agrafacts” 2009, nr 42-09.

<sup>26</sup> Zob. L. S. Barreiros, *Pros and Cons of direct payments schemes within the CAP with the view beyond 2013*; Ministerio da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Bruksela 2009 r.

oznacza odstępstwa od uwzględniania wrażliwości regionalnej rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich i nie jest automatycznie równoznaczny transferowi środków pomiędzy poszczególnymi sektorami, ale służy właśnie stworzeniu odpowiedniego poziomu podstawowego (startowego) dla wartości uprawnień.

3. Niewątpliwie wyrównanie poziomów wsparcia bezpośredniego w gronie wszystkich beneficjentów wspólnotowego systemu płatności jest nośnym hasłem w toczącej się dyskusji na temat przyszłego kształtu płatności bezpośrednich. Niestety, realizacja takiego podejścia może nastąpić wyłącznie przy uwzględnieniu uwarunkowań natury prawnej, których zakres jest bardzo szeroki, począwszy od wymogów instytucjonalnych, prawnomiędzynarodowych po orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, a skończywszy na praktycznych konsekwencjach prawnych dla posiadaczy uprawnień do płatności.

Rozważania podjęte w niniejszym opracowaniu pozwalają wyprowadzić kilka istotnych wniosków odnośnie do prawnych aspektów procesu wyrównywania płatności bezpośrednich. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że problem równości wsparcia zrodził się z dwóch niezależnych od siebie powodów. Z jednej bowiem strony europejski model rolnictwa musi się zmierzyć z utraconą legitymizacją dla kosztownego wsparcia bezpośredniego, dodatkowo wzmaganą trudną do uzasadnienia rozpiętością w wypłacanych kwotach do poszczególnych sektorów czy regionów produkcji, przy czym problem legitymizacji nie sprowadza się wyłącznie do niedoboru równości w płatnościach. Z drugiej strony, dążenie do zrównania płatności bezpośrednich potęgowane jest rosnącą presją państw członkowskich niezadowolonych z zasady historycznej referencji w dalszym ciągu tworzącej podstawę obecnego systemu.

Z kolei instrumenty wyrównawcze wprowadzone do rolnoprawnego porządku Wspólnoty w wyniku przeglądu *health check* nie obejmują stosunków transgranicznych, pozostawiając tym samym otwartą kwestię realizacji postulatu wyrównania w kolejnej perspektywie finansowej. Co więcej, wykonanie ewentualnych korekt i modyfikacji w nadmiernie zróżnicowanych wartościach uprawnień do płatności jednolitej nowe rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 powierza (na zasadzie dobrowolności) państwom członkowskim, potęgując tym samym obawy co do ewentualnego pogłębienia procesu decentralizacji systemu wsparcia bezpośredniego w Unii Europejskiej.

Linia orzecznicza sądów wspólnotowych wydaje się nie potwierdzać trafności argumentów, w świetle których równy poziom wsparcia bezpo-

średniego miałyby stanowić przejaw równego traktowania beneficjentów polityki rolnej. Niewykluczone, że najbliższe lata debaty ogólnoeuropejskiej o przyszłym modelu wsparcia bezpośredniego zmienią ten kierunek, ale stanie się tak tylko w sytuacji, w której zrównanie poziomu płatności zostanie uznane zgodnie za niezbędny krok ku integracji instrumentu płatności z nowymi wyzwaniem i oczekiwaniami wobec WPR. Niniejsze opracowanie miało na celu przybliżenie nowych instrumentów prawnych *acquis* w taki sposób, który pozwoliłby nakreślić scenariusz skutecznej realizacji tego postulat.

### **FLATTENING DIRECT PAYMENTS UNDER COMMUNITY LAW – NEW DIMENSIONS FOR POLICY DEBATE**

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

The paper deals with legal conditions and possibilities for income support consolidation in the EU. The author submits several conclusions on the legal aspects of addressing the issue of differing level of direct payments.

Firstly, the question of equalization of income support levels is raised for two separate and independent reasons – one being the loss of legitimacy for significant disparities in amounts of direct support paid out to certain production sectors or regions and the other being the pressure of EU Member States unsatisfied with the principle of historical reference as the cornerstone of the current system.

Secondly, the line of case-law of Community courts does not seem to support the relevance of arguments presented at EU forum, according to which equal level of direct payments would be tantamount to treating the beneficiaries of the agricultural policy in an equal way.

Thirdly, the instruments introduced recently in the *health check* of the Common Agricultural Policy aimed at approximating the value of payment entitlements do not address the issue of different support level in a cross-border dimension, thus leaving the problem unanswered up until the next financial perspective.

### **NUOVI ASPETTI DEL DIBATTITO SULL'UNIFORMAZIONE DI PAGAMENTI DIRETTI NEL DIRITTO COMUNITARIO**

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

L'oggetto dell'articolo è l'analisi dei condizionamenti normativi e delle possibilità dell'uniformazione del sostegno diretto nell'Unione Europea. L'autore formula alcune conclusioni concernenti gli aspetti giuridici dell'uniformazione di pagamenti diretti. In

primo luogo, il problema della parità del sostegno è nato dalle due - indipendenti tra di loro - ragioni - dal calo della legittimazione del sistema per ragioni della notevole estensione nelle quote pagate nei singoli settori o regioni della produzione nonché dalla pressione degli Stati membri insoddisfatti dal principio del riferimento storico che costituisce la base dell'attuale sistema.

In secondo luogo, la giurisprudenza delle corti comunitarie sembra non considerare calzanti gli argomenti presentati alla luce dei quali il livello uniforme del sostegno diretto sarebbe un segno del trattamento paritario dei beneficiari della politica agricola comune. In terzo luogo, gli strumenti compensatori introdotti nell'ordinamento in seguito alla revisione di *health check* non affrontano il tema nella prospettiva transfrontaliera, lasciando in tal modo aperta la questione della realizzazione dell'uniformazione nella successiva prospettiva finanziaria.



ANNA STANIEWSKA

## Wybrane aspekty hiszpańskiego systemu informacji geograficznej na potrzeby Wspólnej Polityki Rolnej

1. Legislacja wspólnotowa w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej zawiera precyzyjnie zdefiniowane wymogi dotyczące kontroli płatności bezpośrednich, w szczególności płatności obszarowych, a także związanego z nimi zarządzania. Prawodawca wspólnotowy nie pozostawił państwom członkowskim swobody kształtowania systemu zarządzania i kontroli, ustanawiając Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (ZSZIK, ang. Integrated Administration and Control System – IACS). W systemie tym konieczne jest prowadzenie kontroli, będącej skutecznym i kompleksowym narzędziem zarządczym, a także troska o jak najlepsze wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel. Częścią ZSZIK jest system identyfikacji działek rolnych (Land Parcel Identification System – LPIS), mający również charakter systemu informacji geograficznej. Utworzenie, prowadzenie i aktualizacja tego systemu wymaga od państw członkowskich poniesienia znacznych nakładów finansowych, organizacyjnych i kadrowych, a także szerszych działań administracyjnych związanych z komunikacją społeczną, promocją i doradztwem skierowanych do rolników korzystających z pomocy.

Do danych gromadzonych dla celów WPR, a przechowywanych i wykorzystywanych przez organy państwowe, zastosowanie ma dyrektywa INSPIRE<sup>1</sup>. Zmierza ona do wprowadzenia przepisów ogólnych służących ustanowieniu infrastruktury informacji przestrzennej w Unii Europejskiej

---

<sup>1</sup> Dyrektywa nr 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej, Dz. U. L 108 z 25 kwietnia 2007 r. (dalej nazywana dyrektywą INSPIRE).

dla celów polityk wspólnotowych w zakresie ochrony środowiska oraz polityk lub działań mogących oddziaływać na środowisko<sup>2</sup>, do których należy WPR. Dyrektywa ta przywiązuje dużą wagę do interoperacyjności danych, czyli możliwości łączenia danych przestrzennych i interakcji usług świadczonych z wykorzystaniem danych przestrzennych w taki sposób, by uzyskać spójny wynik i zwiększyć wartość dodaną tych danych i usług<sup>3</sup>.

W tym kontekście warto przyjrzeć się doświadczeniom Hiszpanii (na przykładzie wspólnoty autonomicznej Katalonii) w dziedzinie tworzenia i obsługi systemu informacji geograficznej na potrzeby WPR. Za wyborem takiego przedmiotu rozważań przemawia kilka względów.

Po pierwsze – Hiszpania wprowadziła omawiany system informacji geograficznej dekretem królewskim w 2004 r. Po kilku latach ma już zatem doświadczenia nie tylko związane z wdrażaniem systemu, ale także jego utrzymaniem, aktualizacją i rozwojem. System informacji uregulowany w rozporządzeniach wspólnotowych dotyczących WPR ma znaczenie dla innych istotnych dziedzin prawa wspólnotowego i narodowego. Należą do nich obszar legislacyjny wspomnianej wyżej dyrektywy INSPIRE – zarówno w zakresie informacji graficznej, jak i danych tematycznych dotyczących rolnictwa (tzw. metadanych<sup>4</sup>) – oraz przepisy o ewidencji gruntów i budynków (kataster nieruchomości). W związku z tym zwiększa się zakres oddziaływania omawianego systemu. Co więcej, rozsądna wydaje się hipoteza, że mogą się z nim wiązać dodatkowe korzyści, na przykład możliwość uniknięcia powielania nakładów na budowę i utrzymywanie podobnych systemów przez różne organy administracji.

Po drugie – przeanalizowanie doświadczeń hiszpańskich może mieć znaczenie praktyczne oraz poznawcze w kontekście sytuacji w Polsce, gdzie trwają prace nad projektem ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej (obecną wersję projektu<sup>5</sup>, poddanego uprzednio konsultacjom społecznym i międzyresortowym, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opublikowało 8 kwietnia 2009 r. i skierowało wraz z protokołem rozbieżności do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów). Pod-

<sup>2</sup> Por. art. 1 dyrektywy INSPIRE.

<sup>3</sup> Por. art. 3 dyrektywy INSPIRE.

<sup>4</sup> Por. rozporządzenie Komisji (WE) nr 1205/2008 z 3 grudnia 2008 r. w sprawie wykonania dyrektywy nr 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie metadanych (Dz. U. L 326, z 4 grudnia 2008 r.).

<sup>5</sup> Projekt ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej z 30 marca 2009 r., wersja z 27 marca br.



kreślić należy, że ramy prawne infrastruktury informacji przestrzennej wymagają wydania przepisów wykonawczych, w tym technicznych, a te nie zostały jeszcze przedstawione ani poddane konsultacjom.

Celem niniejszych rozważań jest przybliżenie czytelnikowi hiszpańskich doświadczeń oraz próba odpowiedzi na pytanie, na ile może je wykorzystać polska administracja właściwa w dziedzinie zarządzania i kontroli w ramach ZSZIK. Realizacja tak określonego celu będzie wymagać analizy kształtu normatywnego hiszpańskiego systemu informacji geograficznej, wykorzystywanego do obsługi płatności obszarowych w ramach WPR. System ten nosi nazwę SIGPAC (system informacji geograficznej o działkach rolnych, hiszp. *sistema de información geográfica de parcelas agrícolas*). Konieczne będzie w związku z tym omówienie przepisów ustanowionych na mocy dekretu królewskiego nr 2128/2004 z 29 października 2004 r. w sprawie regulacji systemu informacji geograficznej o działkach rolnych<sup>6</sup> (nazywanego dalej dekretem królewskim nr 2128/2004). Pomocne będą też materiały z konferencji „Geomatyka w służbie Wspólnej Polityki Rolnej”<sup>7</sup>. Konferencja ta odbyła się w listopadzie 2007 r. w Madrycie, będąc kolejnym wydarzeniem z cyklu dorocznych spotkań poświęconych monitorowaniu rolnictwa i zrównoważenia terenów wiejskich, pod egidą projektu Wspólnego Centrum Badawczego UE o akronimie MARS PAC (Monitoring Agriculture and Rural Sustainability).

2. Podobnie jak w Polsce, w hiszpańskim systemie identyfikacji działek rolnych<sup>8</sup> działką referencyjną – czyli podstawową jednostką w systemie – jest działka ewidencyjna (katastralna). Ewidencja nieruchomości jest prowadzona dla wszystkich działek w państwie, dzięki czemu możliwe jest prowadzenie kontroli administracyjnych wszystkich obszarów, co do których złożono wnioski o płatności oraz ich identyfikacja w terenie za pośrednictwem kartografii katastralnej.

Warto przyjrzeć się genezie utworzenia hiszpańskiego SIGPAC, która – według preambuły dekretu królewskiego nr 2128/2004 – sięga 1992 r. Warto zauważyć, że kamieniami milowymi w genezie systemu jest – po pierwsze – reforma MacSharry’ego (1992), po drugie – „Agenda 2000”,

---

<sup>6</sup> Hiszpański Państwowy Dziennik Urzędowy (BOE) nr 274 z 13 listopada 2004 r., s. 37481-37485.

<sup>7</sup> Por. *Geomatics in Support of the Common Agricultural Policy*, red. Ph. Loudjani, S. Kay, P. Pizzioł, A. Rowlands, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2008.

<sup>8</sup> Polski odpowiednik tego systemu znany jest pod angielskim akronimem LPIS.

a po trzecie – przegląd śródkresowy WPR związany z rozszerzeniem Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw członkowskich, w tym o Polskę (2003 r.). Dekret królewski nr 2128/2004 wydano już po rozszerzeniu UE, lecz należy go umiejscowić w kontekście wspomnianego kierunku reform i zmian we Wspólnej Polityce Rolnej.

W pierwszych latach po wprowadzeniu ZSZIK, na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 3508/92 z 27 listopada 1992 r. ustanawiającego zintegrowany system zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy<sup>9</sup>, Komisja poddawała ocenie skuteczność tego systemu. Na podstawie prowadzonej ewaluacji wyodrębniono elementy sprawiające trudności w realizacji kontroli administracyjnych dotyczących zadeklarowanych powierzchni działek kwalifikujących się do płatności. W celu rozwiązania zaobserwowanych problemów, zgodnie ze wczesnymi doświadczeniami państw członkowskich, wydane zostało rozporządzenie Rady (WE) nr 1593/2000 z 17 czerwca 2000 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 3508/92 ustanawiające zintegrowany system zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy<sup>10</sup>. Rozporządzenie to zobowiązuje państwa członkowskie do utworzenia graficznego systemu cyfrowej identyfikacji działek rolnych z wykorzystaniem technik informatycznych informacji geoprzestrzennej (geograficznej). Następnie zostało wydane rozporządzenie Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 r., ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001<sup>11</sup> (nazywane dalej rozporządzeniem nr 1782/2003). Rozporządzenie to uchyla rozporządzenie Rady (EWG) nr 3508/92, lecz zawiera analogiczne przepisy dotyczące identyfikacji działek rolnych. Rozporządzeniem wykonawczym do rozporządzenia nr 1782/2003 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

<sup>9</sup> Dz. U. L 355 z 5 grudnia 1992, s. 1-5 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT); polskie wydanie specjalne: Rozdział 3, t. 13, s. 223-227.

<sup>10</sup> Dz. U. L 182 z 21 lipca 2000 r., s. 4-7 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV) PL.ES, Rozdział 3, t. 30, s. 94.

<sup>11</sup> Dz. U. L 270 z 21 października 2003 r. z późn. zm.

systemów pomocy bezpośredniej w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników<sup>12</sup> (nazywane dalej rozporządzeniem nr 796/2004).

Państwa członkowskie, na mocy art. 23 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, wyznaczają organ odpowiedzialny za koordynację wszystkich aspektów kontroli przewidzianych w ramach ZSZIK. Organem tym jest w Hiszpanii, na mocy art. 3 ust. dekretu królewskiego nr 1441/2001 z 21 grudnia 2001 r. w sprawie zatwierdzenia jego statutu, Hiszpański Fundusz Gwarancji Rolnej (Fondo Español de Garantía Agraria – FEGA). Fundusz ten jest odpowiedzialny za koordynację działań wspólnot autonomicznych (a więc także Katalonii) w ich zakresie kompetencyjnym, w celu zagwarantowania spójności stosowania prawa wspólnotowego na obszarze całego kraju. Koordynację tę, a także szczegóły współpracy administracyjnej, finansowej i technicznej, służącej tworzeniu systemu informacji geograficznej o działkach rolnych sformalizowano za pomocą porozumień o współpracy pomiędzy państwem a poszczególnymi wspólnotami autonomicznymi.

Dekret królewski nr 2128/2004 ustanawia podstawowe kryteria służące zapewnieniu prawidłowego działania systemu informacji geograficznej na potrzeby Wspólnej Polityki Rolnej<sup>13</sup>, będąc jednocześnie podstawą wszystkich rodzajów pomocy obszarowej. System ten został utworzony na podstawie danych zawartych w dostępnym katastrze nieruchomości rolnych (*catastro rústico*). Ponadto przewidziano jego koordynację z ogólnym katastrzem nieruchomości (*catastro inmobiliario*), którego częścią jest kataster rolny<sup>14</sup>.

Hiszpański system SIGPAC, począwszy od 1 stycznia 2005 r., jest systemem identyfikacji działek rolnych (w Polsce znanym jako LPIS) przewidzianym w rozporządzeniach wspólnotowych<sup>15</sup>. Ma on status prawny rejestru publicznego o charakterze administracyjnym, którym zarządza

<sup>12</sup> Dz. U. L 141 z 30 kwietnia 2004 r.

<sup>13</sup> Do systemu tego należy też system informacji geograficznej związany z produkcją oliwy z oliwek, którego wymagane cechy ustanowione zostały w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1638/98 z 20 lipca 1998 r., zmieniającym rozporządzenie nr 136/66/EWG w sprawie ustanowienia wspólnej organizacji rynku olejów i tłuszczów; Dz. U. L 210 z 28 lipca 1998, s. 32-37 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV). Ponieważ system ten nie ma zastosowania w Polsce, nie jest przedmiotem niniejszych rozważań.

<sup>14</sup> Por. art. 1 ust. 1 dekretu królewskiego z mocą ustawy nr 1/2004 z 5 marca 2004 r. w sprawie zatwierdzenia nowelizacji ustawy o katastrze nieruchomości (hiszpański „Państwowy Dziennik Urzędowy” nr 58 z 8 marca 2004 r.).

<sup>15</sup> Por. art. 2 ust. 1 dekretu królewskiego nr 2128/2004.

fundusz FEGA, a także ministerstwa wspólnot autonomicznych (Consejerías) właściwe w dziedzinie rolnictwa. System ten zawiera informacje o działkach, które mogą korzystać ze wspólnotowej pomocy obszarowej. Jest on wyposażony w interfejs graficzny terenu oraz działek i gospodarstw wraz ze sposobem ich wykorzystania. Pod względem technologii SIGPAC jest bazą danych zawierającą cyfrowe odwzorowanie kartograficzne terytorium całego kraju. Baza ta składa się z ortoobrazów lotniczych i granic geograficznych każdej działki, wraz z jej indywidualnym numerem referencyjnym i danymi geodezyjnymi oraz określeniem sposobu użytkowania gruntów<sup>16</sup>. Ustawodawca hiszpański nie przesądza, czy omawiana baza danych powinna być jedną bazą centralną, zlokalizowaną na serwerze Ministerstwa Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności (obecnie Ministerstwa Środowiska, Środowiska Wiejskiego i Morskiego), czy też powinna mieć postać rozproszoną. Według dekretu, możliwy jest też system mieszany, w którym niektóre wspólnoty autonomiczne korzystają z danych umiejscowionych centralnie, a pozostałe utrzymują własne zasoby informacyjne. Niemniej dekret wymaga, by w systemie utrzymana była ciągłość graficzna oraz spójność i jednolitość informacji.

Niezależnie od przyjętego modelu SIGPAC, za użytkowanie i obsługę systemu SIGPAC odpowiadają wspólnoty autonomiczne w odniesieniu do swojego terytorium<sup>17</sup>. Prowadzą w związku z tym działania informacyjno-promocyjne, organizują wsparcie dla rolników przy składaniu wniosków o pomoc obszarową, a także wyjaśniają kwestie sporne. Do wspólnot autonomicznych należy też aktualizacja bazy danych w zakresie wykorzystania gruntów i systemu eksploatacji działek rolnych. Ze względu na zdecentralizowany charakter tych działań istnieje potrzeba ich koordynacji, by zagwarantować konieczną ciągłość i spójność danych. Funkcję tę, z mocy dekretu, realizuje Hiszpański Fundusz Gwarancji Rolnej za pośrednictwem Komitetu Koordynującego SIGPAC. Jest on powołany do koordynacji wszystkich prac związanych z użytkowaniem i konserwacją systemu, wymianą danych, a także uwzględnianiem innowacji technologicznych służących lepszemu działaniu programu<sup>18</sup>. Oprócz powołania tego szczególnego organu kolegialnego, w którego skład wchodzi zarówno przedstawiciele FEGA, jak i wspólnot autonomicznych, dekret przewiduje też ramy współpracy technicznej, finansowej i administracyjnej po-

<sup>16</sup> Ibidem, ust. 2.

<sup>17</sup> Ibidem, art. 6.

<sup>18</sup> Ibidem, art. 7.

między organami centralnymi i poszczególnymi wspólnotami autonomicznymi. Dekret królewski przewiduje też koordynację z informacjami zawartymi w katastrze nieruchomości, w szczególności za pośrednictwem zawarcia numerów ewidencyjnych nieruchomości wchodzących w skład działek rolnych (w rozumieniu rozporządzeń wspólnotowych). Ponadto, dekret ustanawia obowiązek nawiązania współpracy zarówno merytorycznej, jak i finansowej pomiędzy FEAGA a Dyрекcją Generalną ds. Katastru w celu utrzymania spójności danych dostępnych w obu systemach<sup>19</sup>.

W załączniku do dekretu ustanowiono wymogi techniczne dotyczące poszczególnych aspektów SIGPAC. Po pierwsze – określono wymagane cechy bazy danych składającej się z informacji graficznych i alfanumerycznych. Informacje graficzne obejmują geograficzne określenie każdej z działek ewidencyjnych (*parcela*)<sup>20</sup>, składających się z co najmniej jednej działki rolnej (*recinto*)<sup>21</sup> wykorzystywanej w określony sposób. Na te informacje nakładane są cyfrowe obrazy fotograficzne uzyskane dzięki ortorektyfikacji<sup>22</sup> fotografii lotniczych lub obrazów satelitarnych. Natomiast do wymaganych informacji alfanumerycznych, które musi zawierać baza danych na temat wszystkich działek rolnych, należą kody identyfikacyjne, wynik pomiaru powierzchni do celów SIGPAC, granice, kod wykorzystania i inne.

W dekreście uregulowane są także podstawowe wymogi dotyczące systemu informatycznego obsługującego całokształt bazy danych graficzno-alfanumerycznych. W systemie tym, o architekturze centralnej lub rozproszonej, aktualizacji danych dokonuje się poprzez terminale lub systemy lokalne, zlokalizowane we wspólnotach autonomicznych, spełniające odpowiednie warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa. System informatyczny umożliwi takie działania, jak sprawdzanie, aktualizacja i eksport informacji. Dane mogą przeglądać wszystkie zaangażowane podmioty –

<sup>19</sup> Ibidem, art. 8

<sup>20</sup> Hiszp. *parcela* – według definicji zawartej w dekreście – jest to „ciągła powierzchnia terenu posiadająca pojedyncze odniesienie alfanumeryczne przedstawiona graficznie w SIGPAC”. Definicja ta jest bliska pojęciu działki ewidencyjnej.

<sup>21</sup> Hiszp. *recinto* – pojęcie zdefiniowane w dekreście jako „ciągła powierzchnia terenu w ramach działki (*parcela*) posiadające pojedyncze zastosowanie rolnicze, spośród wymienionych w załączniku II”. Definicja ta jest bliska pojęciu „działki rolnej” w rozumieniu prawa wspólnotowego.

<sup>22</sup> Ortorektyfikacja, nazywana też korekcją geometryczną zdjęć, jest to proces przetworzenia obrazu fotogrametrycznego (zdjęcie lotnicze lub satelitarne) mający na celu usunięcie jego zniekształceń powodowanych różnicami wysokości powierzchni terenu oraz nachyleniem zdjęcia.

rolnicy, podmioty współpracujące i organy administracji publicznej, zarówno dzięki dostępowi do kopii lokalnych, jak i bezpośrednio za pośrednictwem Internetu. Aktualizacji bazy danych można dokonać za pomocą systemów zainstalowanych we wspólnotach autonomicznych, natomiast eksportowanie danych w różnych formatach przebiega z bazy danych i dotyczy wybranego obszaru terytorialnego (przy zastosowaniu odpowiednich zabezpieczeń, podobnie jak aktualizacja). Minimalne wymagania dotyczące zabezpieczeń w omawianym systemie informatycznym są również uregulowane w załączniku do dekretu królewskiego. System ten opiera się zasadniczo na modelu wymagającym posiadania loginu i hasła, lecz w przyszłości przewiduje się wprowadzenie cyfrowej certyfikacji tożsamości użytkownika. System musi być wyposażony w takie mechanizmy kontroli dostępu, które umożliwiają przypisanie użytkownikom określonych uprawnień (np. aktualizacji danych).

Jak wynika z przytoczonych powyżej danych, ustawodawca hiszpański szczegółowo uregulował wymagania dotyczące SIGPAC na szczeblu państwowym (na mocy dekretu królewskiego), w celu zagwarantowania spójności systemu, przekazując jednocześnie odpowiedzialność za jego obsługę wspólnotom autonomicznym w zakresie ich właściwości terytorialnej.

3. Poszczególne wspólnoty autonomiczne wydają – na podstawie delegacji zawartej w dekrete królewskim – przepisy obowiązujące na ich terytorium. Aktem prawnym regulującym kształt i stosowanie SIGPAC w Katalonii jest dekret Departamentu Rolnictwa, Żywności i Działalności Wiejskiej nr 245/2008 z 9 grudnia 2008 r. w sprawie regulacji systemu informacji geograficznej o działkach rolnych<sup>23</sup> (nazywany dalej dekretem 245/2008).

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że prawodawca kataloński już w art. 1 dekretu, określającym przedmiot regulacji, stanowi, że rejestr SIGPAC jest podstawą konstituowania i rozwoju innych systemów informacji geograficznej. Można to odczytać jako swego rodzaju deklarację uznania wagi interoperacyjności i woli wielostronnego wykorzystania zebranych danych.

Kataloński SIGPAC zawiera informacje graficzne o działkach ewidencyjnych (*parcela*), działkach rolnych (*recintos* – w rozumieniu prawa

---

<sup>23</sup> Dekret nr 245/2008 z 9 grudnia 2008 r. w sprawie regulacji systemu informacji geograficznej o działkach rolnych („Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya” nr 5277 z 12 grudnia 2008 r.).

hiszpańskiego, a nie wspólnotowego) i drzewach, przy czym informacje o zasadniczym znaczeniu dla tego rejestru dotyczą działek rolnych i drzew<sup>24</sup>. Informacje graficzne o działkach ewidencyjnych są zaczerpnięte bezpośrednio z katastru nieruchomości<sup>25</sup>. Informacje, zarówno graficzne, jak i alfanumeryczne, dotyczące działek ewidencyjnych muszą być skoordynowane z katastrzem nieruchomości (prowadzonym przez Departament Katastru hiszpańskiego Ministerstwa Gospodarki i Skarbu) za pomocą umów i porozumień o współpracy. Dostęp do danych zawartych w rejestrze ma charakter publiczny. Podstawowe informacje kartograficzne zawarte w SIGPAC muszą być skoordynowane z informacjami urzędowymi (zawartymi w Rejestrze Kartograficznym Katalonii) również za pomocą umów i porozumień o współpracy z organem prowadzącym ten rejestr.

Dekret nr 245/2008 w art. 6 ust. 2 stanowi, że aktualizacja systemu może być dokonywana z urzędu lub na wniosek. Dekret ten nie zawiera szczegółowego uregulowania procedury aktualizacji informacji zawartych w systemie, lecz upoważnia szefa departamentu właściwego w dziedzinie rolnictwa do wydania rozporządzenia regulującego metodologię i terminy dokonywania czynności aktualizacyjnych dotyczących działek rolnych i drzew<sup>26</sup>. Natomiast przegląd i odnowienie siatki działek ewidencyjnych dokonywane są zgodnie z czynnościami przeprowadzanymi w katastrze nieruchomości<sup>27</sup>.

W aspekcie praktycznym procedura aktualizacji informacji o działkach rolnych oraz – w pewnym zakresie – o drzewach przedstawiona zostanie w pkt 4 niniejszych rozważań. Procedura aktualizacji danych katastralnych, choć jej znaczenia nie sposób przecenić w odniesieniu do wymogów dyrektywy INSPIRE, ze względu na zakres tej pracy nie zostanie tu bliżej omówiona.

Niezmiernie istotnym zagadnieniem z punktu widzenia wymogów dotyczących spójności i interoperacyjności systemów informacji przestrzennej jest rozstrzygnięcie sprzeczności danych dotyczących działek ewidencyjnych, wynikających z różnic między aktualnymi pomiarami i informacjami urzędowymi zawartymi w katastrze nieruchomości. Zagadnienie to jest uregulowane w dekreście nr 245/2008 za pomocą następującej konstrukcji prawnej (art. 6 ust. 6): „Osoby zainteresowane zgłaszaniem roszczeń w związku z działkami SIGPAC nieujętych należycie w obowiązujących

<sup>24</sup> Por. art. 5 ust. 1 dekretu nr 245/2008.

<sup>25</sup> Por. art. 5 ust. 2 dekretu nr 245/2008.

<sup>26</sup> Por. art. 6 ust. 4 dekretu nr 245/2008.

<sup>27</sup> Por. art. 6 ust. 5 dekretu nr 245/2008.

katastrach powinny kierować je do odpowiednich zarządów terytorialnych ds. katastru właściwych w każdym przypadku”.

Aktualizacja systemu w aspekcie kompetencyjnym jest realizowana przez departament właściwy w dziedzinie rolnictwa i rozwoju wsi Katalonii. Rejestr SIGPAC zawiera narzędzia techniczne umożliwiające swobodne i bezpłatne przeglądanie danych dowolnej osobie<sup>28</sup>. W załączniku II do dekretu nr 245/2008 ustanowiono charakterystykę techniczną SIGPAC, analogiczną do charakterystyki przewidzianej w dekrete królewskim nr 2128/2004. Doprecyzowano w nim jedynie zakres informacji alfanumerycznych przechowywanych w systemie.

4. Katalonia jest jedną ze wspólnot autonomicznych stosujących przedstawione wyżej przepisy dekretu królewskiego dotyczącego SIGPAC oraz przepisy dekretu wydanego przez wspólnotę autonomiczną. System SIGPAC, będący *de facto* jednocześnie dwoma obowiązkowymi elementami ZSZIK – skomputeryzowaną bazą danych i systemem identyfikacji działek rolnych – wchodzi w interakcję z pozostałymi elementami ZSZIK. Są to – na mocy art. 18 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 – system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności, wnioski o pomoc, system kontroli oraz system rejestracji tożsamości każdego rolnika, który składa wnioski o pomoc. Zachodzące w Katalonii współzależności między poszczególnymi wymienionymi elementami, wśród których kluczową rolę odgrywa SIGPAC, stanowią tym samym charakterystykę przyjętego w tej wspólnocie autonomicznej modelu ZSZIK. Najważniejsze z tych współzależności zostały przeanalizowane w artykule: A. Domingo-Roigé, V. Marco-Sanz, *Włączenie utrzymania systemu SIGPAC w zarządzanie i kontrolę pomocy obszarowej w Katalonii*<sup>29</sup>.

Główne aplikacje służące do obsługi pomocy obszarowej w Katalonii noszą nazwy DUN (Declaración Única – jednolity wniosek), CON (Controles – kontrole) oraz ASI (Actualización del Sistema de Información Geográfica – aktualizacja systemu informacji geograficznej). Poprzez program DUN rolnicy generują wnioski o pomoc obszarową. Informacje w nim zawarte trafiają zarówno do aplikacji CON, która jest narzędziem zarządzania kontrolami prowadzonymi w Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli, jak i do aplikacji ASI opracowanej w celu dorocznej aktualizacji danych zawartych w informacji. Sprawne działanie tak zapro-

<sup>28</sup> Por. art. 7 ust. 4 dekretu nr 245/2008.

<sup>29</sup> A. Domingo-Roigé, V. Marco-Sanz, *Integration of the SIGPAC Maintenance in the Management and Control of the Area-Based Aids in Catalonia*, w: *Geomatics in support...*, op. cit.



jektowanego systemu ułatwia wykorzystanie nowoczesnych technologii geoinformatycznych (nazywanych też technologiami geomatycznymi). Ich znaczenie dostrzegł już prawodawca wspólnotowy, wprowadzając nowelizację art. 29 rozporządzenia nr 796/2004, na mocy której określenie obszarów, które może być dokonane za pomocą technik teledetekcji lub globalnego systemu nawigacji satelitarnej (Global Navigation Satellite Systems – GNSS), stanowi pełnoprawny wariant kontroli na miejscu. W systemie katalońskim te dwie techniki odgrywają istotną rolę, przy czym charakterystyczne jest dla niego dążenie do włączania narzędzi GIS (Geographical Information System – System informacji geograficznej) do większości procesów. Na przykład technika teledetekcji jest wykorzystywana do kontroli w ramach ZSZIK, a jednocześnie do aktualizacji systemu SIGPAC. Natomiast GNSS i przenośne urządzenia pocketPC znajdują zastosowanie przy kontrolach na miejscu prowadzonych metodą inspekcji terenowej, a także przy weryfikacji zmian w SIGPAC.

W module DUN, obsługującym wnioski rolników, wszystkie dane są przechowywane na lokalnym komputerze, natomiast dane z SIGPAC przechowywane są centralnie i dostarcza za pośrednictwem Internetu. Takie rozwiązanie umożliwia instytucji przyjmującej wnioski sprawdzenie go i ewentualne zobowiązanie rolnika do wprowadzenia aktualizacji. Składanie wniosków jest zabezpieczone podpisem cyfrowym. Warto zauważyć, że informacje pozostają w trakcie całego procesu obróbki i kontroli danych w postaci cyfrowej<sup>30</sup>. Omawiany moduł obsługuje nie tylko jednolity wniosek, ale także wsparcie UE z tytułu rozwoju obszarów wiejskich na mocy rozporządzenia Komisji nr 1698/2005<sup>31</sup>, a także – o czym już wspomniano – aktualizację SIGPAC. Aplikacja DUN umożliwia natychmiastowe sprawdzenie, czy omyłkowo nie wprowadzono wniosku dotyczącego nieistniejącej działki, a także czy nie zawyżono jej powierzchni. Umożliwia też automatyczne sprawdzenie, czy deklarowana przez rolnika uprawa jest zgodna z wykorzystaniem działki rolnej zapisanym w SIGPAC. Jeżeli jednak rolnik zmienia sposób wykorzystania gruntu, uruchamia się program służący do aktualizacji danych. Jednocześnie wyświetlane jest ostrzeżenie o możliwości nałożenia kary za wnioskowanie o nienależną pomoc.

Wprowadzenie aplikacji CON, wspierającej obsługę kontroli w ramach ZSZIK, podyktowane było rosnącą złożonością całokształtu systemu kontroli, a także współzależności poszczególnych jego elementów. W module CON dokonuje się sprawdzenie dokumentów. Wskazuje on, jakie doku-

<sup>30</sup> Por. A. Domingo-Roigé, V. Marco-Sanz, op. cit., s. 8.

<sup>31</sup> Dz. U. UE. L 277 z 21 października 2005 r., s. 1 i n.

menty muszą zostać skontrolowane dla każdego wniosku. Są w nim też prowadzone kontrole administracyjne, ustanowione w art. 23 rozporządzenia Rady nr 1782/2003. Prezentowane podejście jest w pełni zgodne z przepisem art. 24 rozporządzenia Komisji nr 796/2004, który precyzuje, że kontrole te są prowadzone w szczególności z wykorzystaniem technik komputerowych.

Moduł CON jest też wykorzystywany do kontroli na miejscu, uregulowanych w zakresie dotyczącym pomocy obszarowej w art. 29-30 rozporządzenia nr 796/2004. Moduł ten generuje zbiorcze raporty dotyczące wszystkich wniosków, które podlegają kontroli. Raporty te mają postać wydruków lub plików pocketPC. To ostatnie rozwiązanie umożliwia digitalizację i większą efektywność prowadzenia kontroli na miejscu metodą wizytacji terenowej. Prowadzenie wizytacji terenowych jest też usprawnione poprzez wyposażenie kontrolerów w dokładne mapy lokalizujące działkę, a także dodatkowe informacje na jej temat. Urządzenie pocketPC umożliwia przekazywanie wyników kontroli na miejscu w formacie cyfrowym bezpośrednio do aplikacji CON. W przypadku braku urządzenia pocketPC, w terenie stosowane są dokumenty papierowe, zawsze jednak inspektorzy korzystają z systemu globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS).

W omawianym module systemu SIGPAC realizowana jest także kontrola wzajemnej zgodności, uregulowana w art. 9 rozporządzenia nr 796/2004. Aplikacja generuje raporty dotyczące wymogów wzajemnej zgodności. Są one tworzone na podstawie cech działek rolnych i ich lokalizacji, a uzupełnione szczególnymi informacjami na temat poszczególnych gospodarstw, mającymi znaczenie dla oceny spełnienia kryteriów wzajemnej zgodności.

Ostatnią istotną częścią systemu SIGPAC jest moduł ASI, służący – jak już wspomniano – do wprowadzania zmian, a także zarządzania systemem informacji. Aktualizacja danych w systemie ma znaczenie zarówno ze względu na cel SIGPAC, którym jest utworzenie powszechnie dostępnego systemu informacji geograficznej wysokiej jakości, zorientowanego na zagadnienia rolnicze<sup>32</sup>, jak i z uwagi na wymogi dyrektywy INSPIRE. Ze względu na fakt, że procedura zgłaszania zmian systemie SIGPAC poprzez moduł DUN jest stosunkowo mało skomplikowana, pojawia się znaczna liczba wniosków tego rodzaju. Jeżeli wniosek zawierający informację o zmianach, składany przez rolnika i przekazany automatycznie do modułu ASI, ma wpływ na obliczenie wysokości pomocy, zmiana trafia do modułu CON. Ten moduł z kolei przekazuje stosowne informacje do

<sup>32</sup> Por. A. Domingo-Roigé, V. Marco-Sanz, op. cit., s. 9.

programu wspomagającego zarządzanie konkretną pomocą (pamiętać należy, że w systemie SIGPAC obsługiwane są różne formy pomocy obszarowej). Wyniki te są brane pod uwagę przy obliczaniu wysokości dopłaty lub kary w danym roku. Możliwy jest też przepływ danych z aplikacji CON do ASI, jeżeli wizytacja terenowa lub kontrola metodą teledetekcji wykaże sprzeczność z aktualnym stanem danych zawartych w SIGPAC. W takiej sytuacji generowany jest automatyczny wniosek o aktualizację systemu, który ma status wniosku złożonego przez administrację publiczną. Obecnie, jeżeli zmiany obejmują geometrię działki, konieczne jest ręczne wprowadzanie zmian. Ocenia się, że zadanie to zbytnio angażuje zasoby, w związku z czym trwają prace nad stworzeniem narzędzia informatycznego umożliwiającego automatyzację wprowadzania zmian w postaci wektorowej<sup>33</sup>.

Aby zapobiec lekkomyślnemu i nieprawidłowemu wprowadzaniu zmian, aplikacja ASI korzysta z licznych zewnętrznych narzędzi walidacji danych. Ponadto, konkretne żądanie wprowadzenia modyfikacji nie może być obsługiwane przez dowolnego użytkownika ASI, lecz jedynie w ramach otwartego w tym celu tzw. projektu.

Procedury walidacji obejmują analizę wektorową, analizę bazy danych i teledetekcję. Autorzy artykułu podkreślają, że tego rodzaju walidacja charakteryzuje się największą efektywnością kosztową. Jednakże w przypadku trudności z podjęciem ostatecznej decyzji, konieczne jest niekiedy wsparcie tych metod fotointerpretacją. Jeśli nawet ona nie pozwala na skuteczną walidację, przeprowadzana jest wizyta w terenie (najlepiej z wykorzystaniem technik pocketPC i GNSS).

Odrębnym zagadnieniem jest kontrola powierzchni objętej dopłatami. Rząd autonomiczny Katalonii oczekiwał w pierwszym roku funkcjonowania SIGPAC w charakterze LPIS (2005 r.) dużej liczby wniosków o zmianę powierzchni. W celu ich sprawdzenia (walidacji) specjaliści z Uniwersytetu Autonomicznego w Barcelonie, we współpracy z administracją, dokonali klasyfikacji obrazów satelitarnych. W tym celu najpierw wyróżniono tereny upraw z pozostałych obszarów, a następnie na obszarach ćwiczebnych określono widma upraw, które miały podlegać klasyfikacji. Umożliwiło to klasyfikację, a ostatecznie z jej wykorzystaniem dokonanie przeglądu wniosków o zmianę powierzchni podlegającej dopłatom.

Metoda ta została oceniona pozytywnie w odniesieniu do sprawdzania danych działek rolnych (w rozumieniu prawa WE) o powierzchni powyżej 1 ha, o mniej więcej regularnym kształcie. Niestety w przypadku mniej-

<sup>33</sup> Ibidem, s. 10.

szych upraw konieczna byłaby większa rozdzielczość obrazów satelitar-nych, których pozyskanie podważyłoby finansową opłacalność przedsię-wzięcia. W ostatecznym rozrachunku uznano jednak tę metodę za wartą kontynuacji w przypadku okresowych koniecznych przeglądów aktualizacy-nych SIGPAC, gdyż w Katalonii 80% działek osiąga wymaganą po-wierzchnię<sup>34</sup>, a co za tym idzie – można dzięki niej zmniejszyć koszty operacji.

Powaznym problemem przy stosowaniu SIGPAC – zarówno w aspek-cie utrzymania, jak i aktualizacji systemu – są zagadnienia obszarowe związane z sadownictwem (drzewa oliwne, orzechy). Rozróżnianie ga-tunków za pomocą fotointerpretacji nastęca obecnie znacznych trudności, toteż w większości przypadków konieczne są wizyty terenowe. Niemniej czyni się starania w kierunku zwiększania udziału technik teledetekcji w kontroli dotyczącej drzew. W 2007 r. administracja autonomiczna Kata-lonii przeprowadziła we współpracy z Katalońskim Instytutem Kartografii pilotażowe testy klasyfikacji gatunków drzew i technik lokalizacyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, że niektóre gatunki drzew objętych płatnościami na tym obszarze są zimozielone (drzewa oliwne, chleb świętojański), a inne nie (migdałowce), mniejsze problemy nastęca rozpoznawanie drzew zima. W związku z powyższym celem minimalnym projektu było wsparcie procesu fotointerpretacji klasyfikacją drzew dokonaną w okresie zimowym. Postawiono sobie również ambitniejsze zamierzenie – pełną automatyczną identyfikację i dokładną lokalizację drzew. Celu tego nie udało się w pełni zrealizować – w przypadku drzew oliwnych i migdałowców poprawność klasyfikacji wynosiła powyżej 90%, a w przypadku chleba świętojańskiego nieco mniej niż 90%. Wyniki te są uważane za obiecujące, ale nadal nie dość dokładne. Oczekuje się większej dokładności w przypadku analizy obszarów, na których nie uprawia się chleba świętojańskiego.

5. Zaprezentowane rozważania umożliwiają sformułowanie kilku wnio-sków w odniesieniu do sytuacji w naszym kraju.

W Polsce, podobnie jak w pozostałych państwach członkowskich, wprowadzono wymagany przepisami wspólnotowymi system informacji geograficznej LPIS, będący obowiązkowym elementem ZSZIK. Obecnie trudno dywagować na temat włączania tego systemu do infrastruktury informacji przestrzennej wymaganej na mocy dyrektywy INSPIRE, gdyż ustawa o informacji przestrzennej nie została uchwalona do końca kwiet-

<sup>34</sup> Por. A. Domingo-Roigé, V. Marco-Sanz, op. cit., s. 11.

nia 2009 r. Brakuje też odpowiednich przepisów wykonawczych. Jednak nawet na obecnym etapie prac nad ustawą zastanawia brak jakiegokolwiek odniesienia do LPIS, zawartego choćby w uzasadnieniu projektu. LPIS jest przecież rozległym ogólnokrajowym systemem informacji geograficznej, który nie powstał samorzutnie, jak inicjatywy regionalne, do których nawiązuje uzasadnienie, lecz został precyzyjnie uregulowany przepisami prawa. Zawiera różnorodne rodzaje danych, takie jak zdjęcia lotnicze/satelitarne, mapy, dane na temat gospodarstw rolnych i wykorzystania gruntów, informacje dotyczące ukształtowania terenu, a także inne dane graficzne i opisowe. Dyrektywa INSPIRE nie wymaga gromadzenia nowych danych, co powtarza polski ustawodawca konstytuując krajową infrastrukturę informacji przestrzennej. Doświadczenie innych państw członkowskich wskazuje, że LPIS jest zasobem wartym wykorzystania również do innych celów (szczególnie w dziedzinie rolnictwa i ochrony środowiska) i w innych sektorach gospodarki narodowej<sup>35</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że postulowana w INSPIRE interoperacyjność systemów informacji przestrzennej nie może się w Polsce dokonać bez refleksji nad metodą ujednoczenia danych zawartych w systemach takich jak LPIS z systemem ewidencji gruntów i budynków, a co za tym idzie – z systemem wieczystoksięgowym, podatkowym itp. Przykład kataloński wskazuje, że jest to możliwe, oraz że informacją odniesienia powinny być realne dane geoprzestrzenne uzyskane za pomocą odpowiednich technik, choć wiąże się to na pewno (szczególnie początkowo) z dużą liczbą rozszczeń ze strony zainteresowanych osób. Wydaje się, że bez prawnego uregulowania tej kwestii nie będzie możliwe interoperacyjne wykorzystywanie danych zawartych w LPIS, zgromadzonych znacznym nakładem środków.

Zarówno na podstawie legislacji hiszpańskiej, jak i praktycznych doświadczeń katalońskich należy podkreślić duże znaczenie aktualizacji danych w systemie LPIS. Istotny jest jej aspekt metodologiczny, lecz nie mniej ważny jest aspekt koordynacji działań różnych organów w celu zachowania spójności systemu. Natomiast z ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności<sup>36</sup> wyłania się całkowicie statyczny obraz systemu LPIS. Podobnie jest w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów z 27 stycznia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów czynności technicznych związanych z prowadzeniem systemu

<sup>35</sup> Por. G. Milčinski, D. Gostenenik, M. Kadunc, A. Okorn, T. Petkovšek, A. Rotter, D. Vitas, *Extending the Use of LPIS Infrastructure*, w: *Geomatics in support...*, op. cit.

<sup>36</sup> Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 z późn. zm.

ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności<sup>37</sup>. Rozporządzenie to jedynie ogólnikowo wspomina o „obsłudze i konserwacji systemu informatycznego”<sup>38</sup>.

Choć trudno odnosić się do funkcjonalność przyszłej polskiej infrastruktury informacji przestrzennej ze względu na jej ciągle niepewny kształt, warto w tym kontekście zwrócić uwagę na dostępność zgromadzonych danych, zarówno dla organów administracji publicznej, jak i osób fizycznych. Projekt polskiej ustawy w obecnej postaci zawiera znaczne ograniczenia w publicznym dostępie do zebranych informacji<sup>39</sup>, przewidując liczne przesłanki ograniczające ten dostęp. Biorąc pod uwagę cel wydania dyrektywy INSPIRE, *ratio legis* niektórych z nich (na przykład „względów ochrony środowiska”) może budzić pewne wątpliwości. Ramy prawne systemu katalońskiego takich ograniczeń nie przewidują, a wręcz przeciwnie – zachęcają do zwiększania zakresu korzystania z systemu poprzez udostępnianie go do innych zastosowań. Wydaje się, że tego rodzaju podejście do zapewnienia interoperacyjności danych jest bardziej realistyczne niż przepis art. 7 projektu polskiej ustawy stanowiący, że „organy administracji prowadzące rejestry publiczne, które zawierają zbiory danych przestrzennych związanych z wymienionymi w załączniku tematami danych przestrzennych, wprowadzają, każdy w zakresie swojej właściwości, rozwiązania techniczne zapewniające interoperacyjność zbiorów i usług danych przestrzennych oraz harmonizację zbiorów danych przestrzennych”. Główne problemy z zapewnieniem interoperacyjności danych nie leżą, jak się wydaje, w rozwiązaniach technicznych, lecz prawnych.

#### SELECTED ISSUES ON THE SPANISH GEOGRAPHICAL INFORMATION SYSTEM FOR CAP

##### Summary

The aim of the paper is to present to the reader the Spanish experience on the introduction and maintenance of the geographical information system for Common Agricultural Policy and to find out whether and to what extent this experience might be used in Poland.

The paper contains an analysis of the Spanish normative framework of the SIGPAC system, established under the royal decree 2128/2004 of 29 October 2004 on the regula-

<sup>37</sup> Dz. U. 2004, Nr 16, poz. 153.

<sup>38</sup> Por. § 2 pkt 6.

<sup>39</sup> Por. art. 11 ust. 1 i 2 projektu ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej.

tion of geographical information system of agricultural parcels. In addition, the article gives an overview on the provisions of the decree by Catalanian Autonomous Community (issued by the Department of Agriculture, Food and Rural Activity) No 245/2008, which regulates in details the way the system is used within its territory.

Among the solutions which might be of greater interest for Poland the author points at the legal mechanism clarifying inconsistencies between the SIGPAC system and property cadastre and also the procedures and methods for system up-date. Further on, the paper underlines the scope of public access to data kept in the system.

### **ALCUNI ASPETTI DEL SISTEMA INFORMATIVO GEOGRAFICO SPAGNOLO PER LA POLITICA AGRICOLA COMUNE**

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

L'obiettivo dell'articolo è quello di avvicinare il lettore alle esperienze spagnole relative all'introduzione e al mantenimento del sistema informativo geografico per la Politica Agricola Comune, nonché il tentativo di rispondere alla domanda in che modo queste esperienze possono essere sfruttate in Polonia.

L'articolo comprende l'esame del contesto giuridico del sistema spagnolo SIGPAC disciplinato con il decreto reale 2128/2004 del 29 ottobre, relativo alla regolazione del sistema informativo geografico delle parcelle agricole. Esso presenta anche le disposizioni del decreto del dipartimento dell'agricoltura, alimentazione e attività rurale n. 245/2008 della comunità autonoma di Catalonia, che regola in modo dettagliato l'uso del sistema nel suo territorio.

Secondo l'autrice le soluzioni più interessanti che meritano di essere prese in considerazione in Polonia consistono nel meccanismo giuridico del chiarimento di contraddizioni tra il sistema SIGPAC ed il catasto degli immobili, nonché il procedimento ed il metodo dell'aggiornamento del sistema. Interessante è anche la possibilità per i cittadini di accedere ai dati contenuti nel sistema





AGNIESZKA SZYMECKA

## Gospodarstwo rolne w prawie włoskim – zagadnienia wybrane

### 1. Wstęp

Pojęcie i regulacja prawna gospodarstwa rolnego w polskim systemie prawnym ulega ciągłym zmianom. Jak się wskazuje, definicja gospodarstwa rolnego ewoluje od koncepcji opartej na kategoriach prawno rzeczowych do koncepcji bardziej nowoczesnej, uwzględniającej funkcjonalne więzi pomiędzy jego składnikami<sup>1</sup>. Zauważa się także, że definicja gospodarstwa rolnego, zawarta w art. 55<sup>3</sup> k.c., stopniowo przybliża się do pojęcia przedsiębiorstwa<sup>2</sup>, o którym mowa w art. 55<sup>1</sup> k.c. Wyrazem tej tendencji jest usunięcie na mocy nowelizacji Kodeksu cywilnego z 2003 r. zarówno z definicji przedsiębiorstwa, jak i gospodarstwa rolnego elementu obowiązków związanych z ich prowadzeniem, a także uchylenie przepisu art. 526 k.c. i przeniesienie zawartych w nim zasad odpowiedzialności nabywcy przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego za zobowiązania związane z ich prowadzeniem do przepisu art. 55<sup>4</sup> k.c. Najnowszym potwierdzeniem zbliżenia obu pojęć są także propozycje działającej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, które lokują definicję przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego w tym samym dziale III tytułu III projektowanej księgi I Kodeksu cywilnego i jed-

---

<sup>1</sup> R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 131.

<sup>2</sup> A. Lichorowicz, *Przedsiębiorstwo handlowe a przedsiębiorstwo rolne we włoskim kodeksie cywilnym*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusz Szewaj*, Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej UJ, Kraków 2004, z. 88, s. 241.

nocześnie do definicji obu tych kategorii wprowadzają element zobowiązań związanych z ich prowadzeniem<sup>3</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższą tendencję, niezwykle wartościowe dla polskiej doktryny i polskiego ustawodawcy wydają się rozwiązania przyjęte w zakresie regulacji gospodarstwa rolnego we włoskim kodeksie cywilnym z 1942 r. Kodeks ten przewiduje wspólną definicję „gospodarstwa” (*azienda*) dla określenia warsztatu produkcyjnego wykorzystywanego zarówno dla pozarolniczej, jak i rolniczej działalności gospodarczej. Pojęcie gospodarstwa zawarte jest w art. 2555 wł. k.c., który definiuje je jako zbiór dóbr zorganizowanych przez przedsiębiorcę dla prowadzenia działalności gospodarczej<sup>4</sup>.

Włoskie rozwiązania w zakresie takich kategorii, jak przedsiębiorca rolny, rolnicza działalność gospodarcza czy właśnie gospodarstwo rolne, mogą być tym bardziej inspirujące, że należą do najbardziej rozwiniętych zarówno z legislacyjnego, jak i doktrynalnego punktu widzenia. Jak zauważa się w doktrynie, rozwiązania te ze względu na ich aktualność i adekwatność do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych stanowiły i wciąż jeszcze stanowią inspirację do wprowadzania nowych rozwiązań prawnych i rozwoju nauki w wielu krajach, nie tylko europejskich<sup>5</sup>.

Polska doktryna prawa rolnego, analizując włoskie regulacje w tym zakresie, zajmowała się przede wszystkim – od strony podmiotowej – przedsiębiorcą rolnym (*imprenditore agricolo*)<sup>6</sup> oraz – od strony funkcjonalnej – prowadzoną przez niego działalnością (*impresa agricola*)<sup>7</sup>. Nie

<sup>3</sup> Zob. <http://www.ms.gov.pl/kkpc/ksiega.rtf>.

<sup>4</sup> Choć art. 2555 wł. k.c. nie stanowi tego wprost, powszechnie przyjmuje się, że gospodarstwo może zawierać w sobie składniki materialne i niematerialne, ruchomości i nieruchomości. Jest ono funkcjonalne wobec prowadzenia działalności gospodarczej. Ta funkcjonalność sprawia, że składniki, choć nie tracą swojej autonomii, są postrzegane jako pewna całość, która jest czymś więcej niż prostą sumą poszczególnych składników. Więcej na temat natury prawnej gospodarstwa zob. np. A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2006, s. 300-303; hasło „Azienda”, w: *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, UTET, Torino 1987, s. 75 i n.; C. Ferrentino, A. Ferrucci, *Dell'azienda*, Milano 2006, s. 18-24.

<sup>5</sup> A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7-8, s. 14.

<sup>6</sup> R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria”, t. III, Białystok 2002, s. 91 i n.; K. Leśkiewicz, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i we włoskim kodeksie cywilnym (uwagi prawnoporównawcze)*, „Prawo i Administracja”, Piła 2004, s. 253 i n.

<sup>7</sup> A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne...*; idem, *Przedsiębiorstwo handlowe...*, passim; R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, Piła 2003, s. 167; A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I)*, „Przegląd

ma natomiast w polskiej literaturze przedmiotu szerszych opracowań traktujących przedmiotową stronę tego zagadnienia, a więc skupiających się na gospodarstwie rolnym pojmowanym jako „warsztat produkcyjny” wykorzystywany przez przedsiębiorcę do prowadzenia działalności rolniczej (*azienda agricola*)<sup>8</sup>. Kwestia ta jest o tyle istotna, że w równym stopniu jak dwie pozostałe kategorie prawne może mieć znaczenie dla rozwoju polskich regulacji prawnorolnych, zwłaszcza w perspektywie nowej kodyfikacji prawa cywilnego.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie polskiemu czytelnikowi włoskich regulacji oraz stanowisk doktrynalnych dotyczących gospodarstwa rolnego. Najpierw dokonana będzie analiza kwalifikacji prawnej jednostek produkcyjnych w rolnictwie, a następnie poruszona zostanie kwestia ich dzierżawy oraz przepisy dotyczące szerzej pojętego obrotu. Na zakończenie sformułowane zostaną uwagi prawno-porównawcze, jednakże ze względu na cel niniejszego artykułu nie będą one miały charakteru wyczerpującego.

## 2. Rolnicza jednostka produkcyjna jako *fundus instructus* i gospodarstwo rolne

Jak wspomniano, we włoskim systemie prawnym nie występuje odrębna definicja gospodarstwa rolnego. Z tego też względu w doktrynie formułowane są różne koncepcje mające na celu określenie kwalifikacji prawnej rolniczych jednostek produkcyjnych. Główną rolę odgrywają tu dwie koncepcje: koncepcja cywilistyczna, która skupia się na gruntach rolnych i aspekcie wykonywania prawa własności, oraz koncepcja prawno-handlowa, koncentrująca się wokół zorganizowanego zbioru dóbr i aspekcie prowadzenia działalności gospodarczej.

W myśl pierwszej z nich – szczególnie atrakcyjnej w początkowym okresie obowiązywania włoskiego kodeksu cywilnego – jednostka produkcyjna w rolnictwie jest postrzegana jako *fundus instructus*, czyli rzecz główna (grunt rolny) z przynależnościami, która powstaje w wyniku aktu woli właściciela lub innej osoby mającej prawa rzeczowe do rzeczy głównej, poprzez podporządkowanie rzeczy akcesoryjnych służbie rzeczy

---

Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 175 oraz *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym* (II), „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 199 i n.

<sup>8</sup> Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja...*, s. 65-67.

głównej<sup>9</sup>. Podstawą prawną dla tej kategorii jest art. 817 wł. k.c., który stanowi: „są przynależnościami rzeczy przeznaczone w sposób trwały dla służenia bądź ozdoby innej rzeczy. Przeznaczenie może być dokonane przez właściciela rzeczy głównej lub inną osobę mającą prawa rzeczowe do tej rzeczy”. *Fundus instructus* jawi się zatem – w myśl tej koncepcji – jako struktura produkcyjna, która obejmuje nieruchomości rolną wraz z przynależnościami<sup>10</sup> i jest zdolna do zagwarantowania prowadzenia działalności gospodarczej<sup>11</sup>. Potwierdzają to wyrażone w doktrynie opinie, że „wykonywanie prawa własności na gruntach wyposażonych w przynależności jest równoznaczne z prowadzeniem działalności gospodarczej”<sup>12</sup> i że „stosunek przynależności rzeczy akcesoryjnych do rzeczy głównej stanowi akt organizacji mający na celu stworzenie jednostki produkcyjnej”<sup>13</sup>.

Takie założenia pozwoliły części doktryny uznać, że *fundus instructus* to „rolny” odpowiednik gospodarstwa, o którym mowa w art. 2555 wł. k.c.<sup>14</sup>, i jednocześnie wykluczyć możliwość kwalifikowania jednostek produkcyjnych w rolnictwie jako gospodarstwa. Na tej podstawie wyodrębniono swego rodzaju paralelizm pomiędzy działalnością rolniczą i *fundus instructus* z jednej strony a działalnością gospodarczą w innych działach gospodarki niż rolnictwo i gospodarstwem z drugiej<sup>15</sup>.

Koncepcja sprowadzająca – z prawnego punktu widzenia – warsztat produkcyjny w rolnictwie do *fundus instructus* była wystarczająca dopóty, dopóki produkcja rolna ograniczona była *de facto* do wykonywania prawa własności na gruntach rolnych i pobierania z nich pożytków w postaci płodów rolnych. Z czasem jednak zauważano nieadekwatność tej koncepcji do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej w rolnictwie, w tym

<sup>9</sup> Por. G. G. Bolla, *La disciplina del „fondo” come unità agraria*, w: *Scritti di diritto agrario*, Milano 1963, s. 449; E. Bassanelli, *Corso di diritto agrario*, Milano 1946, s. 103.

<sup>10</sup> A. Jannarelli, *Affitto di fondo rustico e affitto di azienda agraria*, „Rivista di Diritto Agrario” 1991, z. 1, s. 446.

<sup>11</sup> Por. A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario*, Milano 1988, s. 295.

<sup>12</sup> G. Valeri, *Impresa, azienda, fondo nel nuovo diritto agrario italiano*, „Rivista di Diritto Agrario” 1943, z. 1, s. 157.

<sup>13</sup> G. Galloni, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli 1999, s. 203.

<sup>14</sup> Zob. A. Sciaudone, *Il fondo rustico nella proprietà e nell'impresa*, Napoli 1996, s. 176 i cytowana tam literatura.

<sup>15</sup> Paralelizm ten odzwierciedlał także panujące na początku XX w. przekonanie, że prawo handlowe obejmuje swoim zakresem działalność gospodarczą (*impresa*), podczas gdy prawo rolne odnosi się do własności ziemskiej; por. G. G. Bolla, *Il fondo nei suoi aspetti giuridici*, w: *Atti del I° congresso nazionale di diritto agrario*, Firenze 1935, s. 266 i n.

zwłaszcza do oddzielania się własności ziemi od działalności wykonywanej na tej ziemi<sup>16</sup>, a także do rozwoju rolnictwa „industrialnego”, w którym wynik gospodarczy w większym stopniu zależy od zaangażowania innych czynników produkcji niż grunty rolne<sup>17</sup>. Na dezaktualizację koncepcji *fundus instructus* nie miały wpływu takie rozpowszechnianie się produkcji rolniczej kwalifikowanej jako rolnicza działalność gospodarcza<sup>18</sup>, która – w świetle art. 2135 wł. k.c. zawierającego definicję przedsiębiorcy rolnego<sup>19</sup> – może być prowadzona także bez gruntów rolnych postrzeganych jako aktywny czynnik produkcji<sup>20</sup>. Na tym tle zauważono, że warsztat produkcyjny w rolnictwie zaczął zbliżać się do prawnego pojęcia gospodarstwa z art. 2555 wł. k.c.

W konsekwencji wyodrębniła się druga ze wspomnianych wyżej koncepcji, która zakłada, że pojęcie gospodarstwa – jako pojęcie funkcjonalne wobec każdej działalności gospodarczej – może odnosić się także do rolniczej działalności gospodarczej i że możliwe jest wyróżnienie autonomicznej kategorii prawnej gospodarstwa rolnego. Wyraźnie odróżniano także tę kategorię od pojęcia *fundus instructus*, kładąc akcent na zupełnie odmienne społeczno-ekonomiczne cele, jakim obie te kategorie mają służyć<sup>21</sup>.

*Fundus instructus* – jak się wskazuje – stanowi wyraz logiki „własnościowej” i może służyć nie tylko celom produkcyjnym, ale także pozagospodarczym<sup>22</sup>. Stawia w centrum rzecz główną, z którą inne rzeczy pozostają w związku fizycznym i przestrzennym, nadanym przez ich właściciela (ewentualnie osobę posiadającą inne prawo rzeczowe). Natomiast pojęcie „gospodarstwa rolnego” zawsze wyraża logikę produkcyjną i dotyczy inicjatywy gospodarczej, mając jednocześnie za zadanie wska-

<sup>16</sup> A. Germanò, op. cit., s. 292.

<sup>17</sup> L. Tortolini, *Studi sull'azienda agraria*, Pisa 1997, s. 16.

<sup>18</sup> Por. art. 2082 wł. k.c., który wprowadza ogólną definicję przedsiębiorcy i stanowi: „Jest przedsiębiorcą ten, kto zawodowo prowadzi zorganizowaną działalność gospodarczą w celu produkcji lub wymiany dóbr bądź usług”.

<sup>19</sup> Art. 2135 ust. 1 i 2 wł. k.c. stanowi: „Jest przedsiębiorcą rolnym ten, kto prowadzi jedną z następujących działalności: uprawę gruntu, leśnictwo, hodowlę zwierząt i działalności powiązane. Przez uprawę gruntu, leśnictwo i hodowlę zwierząt rozumie się działalności ukierunkowane na pieczę i rozwój cyklu biologicznego albo jednej z faz koniecznych tego cyklu o charakterze roślinnym lub zwierzęcym, które wykorzystują lub mogą wykorzystywać grunt, las bądź też wody słodkie, słonawe lub morskie”.

<sup>20</sup> Zob. więcej A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne...*, (I), s. 177.

<sup>21</sup> E. Casadei, *Impresa e azienda agricola*, w: *Manuale di diritto agrario italiano*, red. N. Irti, Torino 1978, s. 84.

<sup>22</sup> Por. art. 817 wł. k.c., który stanowi, że przynależności mogą być rzeczami przeznaczonymi także do ozdoby rzeczy głównej.

zywać na związek (nie zawsze fizyczny), jaki istnieje pomiędzy wszystkimi jego składnikami (nie zawsze materialnymi)<sup>23</sup>. Na tym tle – jak się podkreśla – kategoria prawna gospodarstwa jest bardziej adekwatna do warunków, w jakich odbywa się dzisiaj produkcja rolna i funkcjonuje współczesne rolnictwo, a to z kilku względów.

Przede wszystkim pozwala ona na uwzględnienie okoliczności, że organizacja warsztatu produkcyjnego w rolnictwie jest często dziełem podmiotu, który niekoniecznie jest właścicielem poszczególnych składników (lub uprawnionym z tytułu innego prawa rzeczowego)<sup>24</sup>. Możliwe jest bowiem rozdzielenie własności (innego prawa rzeczowego) do poszczególnych składników tworzących gospodarstwo od prawa do jego organizacji<sup>25</sup>. Dla kwalifikacji danej jednostki produkcyjnej jako *fundus instructus* konieczne jest natomiast, by przeznaczenie rzeczy akcesoryjnych służbie rzeczy głównej zostało dokonane przez właściciela (lub inną osobę mającą prawa rzeczowe do rzeczy głównej).

Zaznacza się także, że w przypadku *fundus instructus* jedność budowana na podstawie kategorii prawnorzeczowych, bazująca na związkach rzeczy głównej z przynależnościami, nie jest wystarczająca „dla realizacji i utrzymania jedności dóbr połączonych ze sobą w celu prowadzenia działalności produkcyjnej”<sup>26</sup>. Składniki *fundus instructus* nie tworzą bowiem funkcjonalnej jedności, a to ze względu na art. 818 wł. k.c., który wskazuje jako przedmiot czynności prawnej tylko rzecz główną i przewiduje, że jej skutek rozciąga się na przynależność, pozostającą jednak rzeczą odrębną<sup>27</sup>. W ramach *fundus instructus* źródłem związku pomiędzy rzeczą główną a przynależnościami jest wola właściciela (innej osoby mającej prawo rzeczowe), a nie stosunek „ekonomicznej konieczności” pomiędzy nimi, czy też ich „gospodarczego przeznaczenia”<sup>28</sup>. Ponadto art. 819 wł. k.c. stanowi, że przeznaczenie danej rzeczy służbie rzeczy głównej nie wyłącza praw osób trzecich do tej rzeczy. Jest więc zawsze możliwe rozbicie związku pomiędzy tymi rzeczami, ilekroć właściciel rzeczy akcesoryjnej skorzysta

<sup>23</sup> A. Jannarelli, op. cit., s. 445.

<sup>24</sup> Najczęściej jest to dzierżawca.

<sup>25</sup> G. Bivona, *L'azienda agraria*, w: *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003, s. 289.

<sup>26</sup> E. Casadei, *Gli strumenti per l'esercizio dell'impresa agricola nell'ordinamento italiano*, „Rivista di Diritto Agrario” 1989, nr 1, s. 618.

<sup>27</sup> Wskazywał na to już E. Bassanelli, *La legge di circolazione delle pertinenze*, w: *Studi in onore di Antonio Cicu*, Milano 1951, s. 682.

<sup>28</sup> Tak B. Milvio, w: *Commentario breve al Codice Civile*, red. G. Cian, A. Trabucchi, Padova 1996, s. 682; A. Sciaudone, op. cit., s. 165.

ze swego prawa wykorzystania jej w inny sposób<sup>29</sup>. W przypadku jednostek produkcyjnych w rolnictwie jest to istotne, ponieważ niekiedy rzecz główna (nieruchomość rolna) bez rzeczy przeznaczonych do jej wykorzystywania nie może pełnić swojej produkcyjnej roli<sup>30</sup>. Inaczej rzecz się ma w przypadku prawnej kategorii gospodarstwa, które definiowane jest w celu zagwarantowania jego ciągłości produkcyjnej i które – jako organizacja różnorodnych dóbr – tworzy jeden przedmiot praw<sup>31</sup>.

Kolejną cechą gospodarstwa, która przesądza o jego większej adekwatności do nowoczesnych jednostek produkcyjnych w rolnictwie, jest to, że *fundus instructus* składa się tylko z rzeczy materialnych, podczas gdy gospodarstwo jest zbiorem zarówno dóbr materialnych, jak i niematerialnych<sup>32</sup>. Pozwala ono objąć szereg składników niematerialnych, takich jak nazwa, kwoty produkcyjne, oznaczenia geograficzne, znaki towarowe, certyfikat rolnictwa ekologicznego, prawa do odmiany, uprzywilejowane kanały zbytu produktów na rynku, które coraz częściej łączą się z fizyczną strukturą produkcyjną w rolnictwie i przesądzają o jej zwiększonej orientacji na rynek. Co więcej, w dzisiejszych rolniczych jednostkach produkcyjnych możliwe jest także wyodrębnienie tzw. renomy (*goodwill*, siły atrakcyjnej), czyli pewnej wartości ekonomicznej wynikającej z funkcjonalnego połączenia składników i przesądzającej o zdolności do wytwarzania zysku, która jest warunkiem *sine qua non* istnienia gospodarstwa w sensie prawnym<sup>33</sup>.

Kategoria prawna gospodarstwa pozwala także na uwzględnienie „równości” pomiędzy składnikami jednostki produkcyjnej, nie nadając żadnemu z nich (zwłaszcza gruntom rolnym) centralnej roli<sup>34</sup>. Natomiast takiej możliwości nie przewiduje kategoria *fundus instructus*, która zakłada wyraźną gradację oraz podział na rzecz główną (grunty rolne) i przynależności.

Warto podkreślić, że definicja gospodarstwa w ogóle nie wymaga obecności wśród jego składników nieruchomości. Art. 2135 wł. k.c.

<sup>29</sup> A. Sciaudone, op. cit., s. 166-167.

<sup>30</sup> S. Pugliatti, *Terra, azienda agricola ed impresa agricola*, „Rivista di Diritto Agrario” 1957, nr 1, s. 527.

<sup>31</sup> A. Sciaudone, op. cit., s. 170.

<sup>32</sup> A. Germanò, op. cit., s. 242. O różnicach pomiędzy pojęciem „dobra” a „rzeczy” we włoskim systemie prawnym zob. ibidem, s. 294-297.

<sup>33</sup> Zob. A. Germanò, op. cit., s. 303, który analizuje stanowiska doktryny w kwestii kwalifikacji renomy jako składnika gospodarstwa, bądź jako jego jakości oraz udowadnia – kontrowersyjną jeszcze w doktrynie – możliwość odniesienia renomy także do gospodarstwa rolnego.

<sup>34</sup> Jedność gospodarstwa istnieje dlatego, że każdy składnik jest ukierunkowany na realizację jednego celu gospodarczego, a nie dlatego, że istnieje związek w sensie funkcjonalnego podporządkowania pozostałych składników gruntom rolnym; tak G. Bivona, op. cit., s. 289.

zakłada możliwość kwalifikacji jako przedsiębiorcy rolnego także podmiotu, który prowadzi działalność rolniczą bez zaangażowania gruntów rolnych

Co więcej, w obliczu takiej definicji przedsiębiorcy rolnego zauważono w doktrynie, że uległy zmianie elementy charakteryzujące gospodarstwo rolne. Skoro bowiem *impresa agricola* (rolnicza działalność gospodarcza), „pojmowana jako działalność gospodarczego wykorzystania, nie musi mieć już za przedmiot gruntów (a ściślej mówiąc: ich zasobów produkcyjnych), ale organizmy roślinne i zwierzęce (a dokładniej: ich zasoby genetyczne), można uznać, że obecnie to właśnie te ostatnie [a nie grunty rolne – A.S.] każdorazowo występują w ramach gospodarstwa rolnego”<sup>35</sup>.

Warto dodać, że takie ujęcie gospodarstwa rolnego pozwoliło na rozszerzenie się spektrum możliwych modeli gospodarstwa rolnego: obejmuje ono zarówno gospodarstwa zajmujące się uprawami na otwartym polu, jak i te, w ramach których prowadzona jest produkcja w różnego rodzaju zbiornikach, hodowla zwierząt na fermach, uprawa szklarniowa itp. I choć gospodarstwa wykorzystujące ziemię jako aktywny czynnik produkcji wciąż jeszcze pozostają modelem najbardziej rozpowszechnionym w praktyce, należy odnotować, że coraz częściej przystosowują się one do wielofunkcyjnej roli, jaką przypisuje się dzisiejszemu rolnictwu<sup>36</sup>. Funkcjonują one bowiem jako struktury produkcyjne podzielone między działalności podstawowe (uprawa ziemi, leśnictwo, hodowla zwierząt) i tzw. działalności powiązane, polegające na świadczeniu dóbr i usług (np. agroturystyka)<sup>37</sup>.

Wracając jednak do różnic pomiędzy *fundus instructus* i gospodarstwem rolnym, należy zwrócić uwagę na pewną praktyczną trudność, jaka może się pojawić przy kwalifikacji danej jednostki produkcyjnej. Pomimo bowiem wyraźnych odrębności pomiędzy tymi dwiema kategoriami, w przypadku zbioru wyłącznie materialnych składników (przeznaczonych do prowadzenia działalności produkcyjnej, w których grunt rolny ma charakter czynnika produkcji, a przedsiębiorca jest jednocześnie ich właścicielem), kwalifikacja prawna takiego zbioru składników nie zawsze jest jednoznaczna i łatwa do określenia. W doktrynie i w orzecznictwie wyodrębniono pewne kryteria pozwalające odróżnić w takim wypadku *fundus instructus* od gospodarstwa rolnego. Zaproponowano, by determinującym

<sup>35</sup> Ibidem, s. 291.

<sup>36</sup> Więcej na ten temat zob. A. Szymecka, *Wielofunkcyjne przedsiębiorstwo rolne w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 225.

<sup>37</sup> Więcej zob. A. Kapała, *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203 i n.



czynnikiem w tej ocenie była rola, jaką w danym zbiorze składników odgrywa grunt rolny: zbiór ten powinien być uznany za gospodarstwo, ilekroć grunt rolny nie będzie miał charakteru przeważającego nad innymi składnikami<sup>38</sup>, w przeciwnym razie będzie się on kwalifikował jako *fundus instructus*. Co więcej – o gospodarstwie rolnym będzie można mówić wtedy, gdy grunt rolny łącznie z innymi składnikami będzie służył wytwarzaniu zysku, a nie będzie wykorzystywany jedynie jako „rzecz naturalnie produkująca”, która przez swoją naturę może wytwarzać naturalne pożytki, i to bez względu na to, czy w tę produkcję będzie zaangażowana działalność człowieka, czy nie<sup>39</sup>.

Jak wskazują inni przedstawiciele doktryny, w ocenie tej niezbędne będzie także uwzględnienie kryterium podmiotowego<sup>40</sup>. Ilekroć więc zajdzie konieczność określenia, czy dany zbiór składników produkcyjnych może zostać uznany za gospodarstwo rolne, trzeba będzie ocenić, czy podmiot, który dysponuje tymi składnikami, będzie mógł być w odniesieniu do nich uznany za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 2135 wł. k.c. w zw. z art. 2082 wł. k.c.<sup>41</sup> Dla kwalifikacji gospodarstwa niezbędna jest bowiem dynamika działalności gospodarczej, która stanowi jego *conditio sine qua non*<sup>42</sup>.

### 3. Dzierżawa gospodarstwa rolnego

Na tle omówionego wyżej rozróżnienia pomiędzy gospodarstwem rolnym a *fundus instructus* pojawiło się w doktrynie pytanie o możliwość wyodrębnienia kategorii dzierżawy gruntów rolnych i dzierżawy gospo-

<sup>38</sup> L. Costato, *Compendio di diritto agrario italiano e comparato*, Padova 1989, s. 268.

<sup>39</sup> A. Jannarelli, op. cit., s. 461.

<sup>40</sup> G. Bivona, op. cit., s. 290.

<sup>41</sup> Zob. przypis 18; por. też F. Prosperi, *La tutela dell'unità fondiaria*, Napoli 1993, s. 63, który uważa, że ilekroć działalność rolnicza przybierze formę działalności gospodarczej, warsztat produkcyjny, który jest podstawą tej działalności, będzie mógł być kwalifikowany jako gospodarstwo rolne.

<sup>42</sup> Należy zaznaczyć, że oprócz koncepcji kwalifikującej rolniczą jednostkę produkcyjną jako rzecz główną z przynależnościami bądź gospodarstwo rolne, w doktrynie włoskiej przedstawiono także inne teorie. Zob. np. koncepcję A. Sciaudone, op. cit., s. 199, który rolniczy warsztat produkcyjny utożsamia z odrębną kategorią *fondo rustico* (gruntu rolnego) i pod względem strukturalnym i funkcjonalnym zrównuje ją z gospodarstwem. Autor ten wyklucza istnienie niezależnej od *fondo rustico* kategorii gospodarstwa rolnego, które zawierałoby wśród swoich składników grunty rolne, i przyjmuje, że gospodarstwo rolne istnieje tylko wówczas, gdy działalność jest prowadzona niezależnie od gruntów rolnych.

darstwa rolnego, a także pytanie o ewentualny zakres regulacji umowy dzierżawy gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi także grunty rolne.

W odniesieniu do pierwszego problemu, doktryna włoska zasadniczo przyjmuje możliwość występowania odrębnej kategorii dzierżawy gospodarstwa rolnego. Jak się wskazuje, możliwość ta jest logiczną konsekwencją rozróżnienia kategorii prawnych *fundus instructus* i gospodarstwa rolnego<sup>43</sup>. Różnica pomiędzy dzierżawą gruntów rolnych i dzierżawą gospodarstwa rolnego tkwi przede wszystkim w przedmiocie tych dwóch rodzajów umów. Przedmiotem dzierżawy gruntów rolnych jest bowiem ziemia oraz związane z nią urządzenia rolnicze i maszyny (przynależności), natomiast w przypadku dzierżawy gospodarstwa rolnego do tych elementów dochodzą także inne składniki materialne oraz składniki niematerialne (np. prawo do oznaczenia geograficznego)<sup>44</sup>. Innymi słowy, przedmiotem umowy dzierżawy gospodarstwa rolnego nie jest grunt rolny, pojmowany jako rzecz główna z przynależnościami, ale zorganizowany zbiór różnych składników, który – w świetle prawa – stanowi odrębny przedmiot praw (*universitas*)<sup>45</sup>.

Warto dodać, że dopuszczalność umowy dzierżawy mającej za przedmiot całe gospodarstwo rolne wynika również z niekwestionowanej we włoskiej doktrynie zasady, że gospodarstwo stanowi osobny przedmiot obrotu, ilekroć tylko dana czynność prawna bierze pod uwagę wszystkie jego elementy w ich funkcjonalnym związku. Na potwierdzenie odrębności umowy dzierżawy gruntów i umowy dzierżawy gospodarstwa rolnego przytacza się także argument, że w przypadku umowy dzierżawy gruntu interesy stron są niejako w konflikcie, podczas gdy w umowie dzierżawy gospodarstwa są one co do zasady zbieżne<sup>46</sup>. Tak więc w pierwszym wypadku zasadna jest ingerencja ustawodawcy i normatywne uregulowanie

<sup>43</sup> A. Germanò, op. cit., s. 326.

<sup>44</sup> L. Tortolini, op. cit., s. 29. Autor wskazuje także na inne kryterium podziału pomiędzy obiema umowami, tj. ich przyczynę. W przypadku dzierżawy gruntów rolnych przedmiotem umowy jest dzierżawa ziemi jako czynnika produkcji, natomiast w przypadku umowy dzierżawy gospodarstwa rolnego czasowe przeniesienie kwalifikacji przedsiębiorcy rolnego. Obala on jednak jego przydatność (s. 28).

<sup>45</sup> A. Germanò, op. cit., s. 326.

<sup>46</sup> E. Capizzano, *Parere pro-veritate*, „Rivista di Diritto Agrario” 1988, z. 2, s. 139; inaczej M. Lipari, *L'affitto di azienda agricola; l'autonomia della figura e la riconduzione all'affitto di fondo rustico*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 1993, nr 11, s. 610, który udowadnia istnienie sprzecznych interesów stron także w przypadku dzierżawy gospodarstwa.

stosunku prawnego, łagodzące konflikt interesów stron<sup>47</sup>, a w drugim takiej konieczności nie ma<sup>48</sup>.

O ile doktryna jest zasadniczo zgodna co do możliwości występowania w obrocie umowy dzierżawy gospodarstwa rolnego, to problem istnieje w odniesieniu do reżimu prawnego znajdującego zastosowanie do tego rodzaju umowy. Należy bowiem zaznaczyć, że ustawodawstwo włoskie przewiduje szczególne regulacje w zakresie dzierżawy gruntów rolnych (*ius cogentis*)<sup>49</sup>, w związku z czym pojawia się pytanie, czy przepisy te mają zastosowanie także do dzierżawy gospodarstwa rolnego, w skład którego takie grunty wchodzi. Odpowiedź na to pytanie komplikuje art. 27 ustawy nr 203 z 3 maja 1982 r. o umowach rolnych, który stanowi, że umowy rolne zawarte po dacie wejścia w życie tej ustawy i mające za przedmiot przeniesienie praw do gruntów rolnych, bądź przewidujące świadczenie w postaci wniesienia gruntów rolnych, są równoznaczne z dzierżawą gruntów rolnych. Norma ta budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych i do dziś istnieją spore rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie co do tego, czy „zrównanie” to rozciąga się także na umowę dzierżawy gospodarstwa rolnego. Rozwiązanie tego problemu ma doniosłe znaczenie praktyczne, jako że przepisy regulujące dzierżawę gruntów rolnych w sposób zasadniczy różnią się od ogólnych kodeksowych przepisów w zakresie dzierżawy (w tym dzierżawy gospodarstwa w ogólności).

Szczególne regulacje dotyczące dzierżawy gruntów rolnych dotyczą zasadniczo trzech kwestii: czynszu, trwałości stosunku oraz praw dzierżawcy<sup>50</sup>. Czynsz w dzierżawie gruntów rolnych ustalany jest według określonych procedur. Następuje to na podstawie tzw. porozumień derogacyjnych, których stronami są dzierżawca i wydzierżawiający oraz przedstawiciele organizacji zawodowych<sup>51</sup>. W przypadku dzierżawy go-

<sup>47</sup> Złagodzenie konfliktu pomiędzy właścicielami gruntów rolnych a rolnikami, którzy na tych gruntach prowadzili działalność, było głównym celem regulacji zawartych w ustawie nr 203 z 1982 r.; por. G. Bivona, op. cit., s. 293.

<sup>48</sup> Tak L. Tortolini, op. cit., s. 32.

<sup>49</sup> W literaturze polskiej zob. np. A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1986.

<sup>50</sup> Regulacje te zawiera ustawa nr 203 z 1982 r. Warto odnotować, że do czasu wprowadzenia tej ustawy obowiązywał także zakaz przenoszenia praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy gruntów rolnych; zob. np. A. Germanò, op. cit., s. 314-315.

<sup>51</sup> Do 2002 r. czynsz dzierżawy gruntów rolnych regulowany był w art. 9 ustawy nr 203 z 1982. Orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego nr 318 z 5 lipca 2002 r. przepis ten został uznany za niekonstytucyjny, w związku z czym obecnie do ustalania czynszu znajduje zastosowanie art. 45 powołanej ustawy, który przewiduje zawieranie porozumień derogacyjnych

spodarstwa natomiast czynsz ustanawiany jest – zgodnie z wolą dzierżawcy i wydzierżawiającego – na podstawie wartości całego kompleksu produkcyjnego.

Trwałość dzierżawy w przypadku gruntów rolnych wynosi minimalnie 15 lat i ulega przedłużeniu na kolejne 15 lat, jeśli przynajmniej rok przed upływem 15-letniego okresu umowa nie została wypowiedziana przez wydzierżawiającego (dzierżawca może ją wypowiedzieć w każdym momencie)<sup>52</sup>. Przy dzierżawie gospodarstwa nie ma takiego ograniczenia, co – jak zauważa się w doktrynie – jest zrozumiałe, ponieważ pozwala na uniknięcie sytuacji, w której gospodarstwo zostałoby powierzone na długi czas komuś, kto nie daje wystarczających gwarancji jego efektywnego prowadzenia<sup>53</sup>.

Kolejna różnica pomiędzy dzierżawą gruntów rolnych a dzierżawą gospodarstwa – aczkolwiek dyskusyjna w doktrynie – leży w regulacji praw dzierżawcy. W przypadku dzierżawy gospodarstwa prawa dzierżawcy regulowane są w art. 2562 w zw. z art. 2561 wł. k.c.<sup>54</sup> Przepisy te stanowią, że dzierżawca gospodarstwa jest zobowiązany do prowadzenia gospodarstwa pod jego dotychczasową nazwą, a także „bez zmiany jego przeznaczenia i w sposób pozwalający na zachowanie efektywności jego organizacji i urządzeń a także normalnych właściwości inwentarza”<sup>55</sup>. Jak zaznacza się w doktrynie, przepis ten zobowiązuje dzierżawcę do utrzymania wartości dodanej gospodarstwa, stworzonej przez wydzierżawiającego<sup>56</sup>.

Kwestia praw dzierżawcy gruntów rolnych regulowana jest w art. 10 ustawy 11 z 1971 r., który nadaje dzierżawcy prawo podejmowania

---

(*accordi di deroga*). Zob. np. E. Romagnoli, *Effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli art. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e Ambientale” 2002, z. 6, s. 479. Zob. też G. Giuffrida, *Evolucja kontraktu rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 189 i n.

<sup>52</sup> Strony mają możliwość określenia innego okresu trwałości stosunku w drodze zawarcia wspomnianego porozumienia derogacyjnego.

<sup>53</sup> Tak A. Tommasini, *Le trasformazioni degli ordinamenti produttivi: l'obbligo dell'affittuario di rispettare la destinazione economica del complesso aziendale*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr 1, s. 338.

<sup>54</sup> Art. 2562 wł. k.c. zawiera odesłanie do stosowania w odniesieniu do dzierżawy gospodarstwa przepisów art. 2561 wł. k.c., które dotyczą ustanowienia użytkownika na gospodarstwie.

<sup>55</sup> Ograniczenie swobody dzierżawcy idzie więc dalej niż to wynikające z art. 1616 wł. k.c., który należy do ogólnych norm z zakresu dzierżawy i który przewiduje tylko obowiązek „zachowania przeznaczenia gospodarczego rzeczy”; tak M. Lipari, *op. cit.*, s. 607.

<sup>56</sup> C. Cian, A. Trabucchi, *Commentario breve al codice civile*, Padova 1988, s. 1916.

wszystkich inicjatyw związanych z organizacją i prowadzeniem działalności na gruntach i przewiduje skutek nieważności każdej czynności, która miałaby na celu ich ograniczenie. Przepis ten uzupełniony jest treścią art. 16 ustawy nr 203 z 1982 r., który obu stronom umowy dzierżawy daje możliwość ingerencji w postaci ulepszeń gruntowych, dodatków i zmian kierunków produkcji, o ile w ich wyniku nie zostanie zmienione przeznaczenie rolne gruntów i będzie to zgodne z regionalnymi programami rozwoju – a w przypadku ich braku – z właściwościami uprawowymi obszaru, na którym położone są grunty. W przypadku konfliktu między stronami, kwestia ta jest rozwiązywana w toku postępowania administracyjnego przed Powiatowym Inspektorem Rolnictwa.

W doktrynie uważa się, że zakres swobody dzierżawcy gruntów rolnych, wynikający z powyższych przepisów, jest szerszy niż dzierżawcy gospodarstwa. O ile bowiem w przypadku gospodarstwa obowiązek dzierżawcy polega na obowiązku kontynuowania działalności gospodarczej<sup>57</sup> oraz na zakazie przeprowadzania zmian organizacji produkcji gospodarstwa, o tyle w przypadku dzierżawy gruntów rolnych granicą swobody dzierżawcy jest jedynie zachowanie przeznaczenia rolnego gruntu, a – zgodnie z orzecznictwem Sądu Kasacyjnego<sup>58</sup> – ewentualna zmiana działalności ograniczona jest tylko wymogiem, by zamierzona działalność dzierżawcy mieściła się w zakresie rolnictwa<sup>59</sup>. Podkreśla się, że restrykcyjność obowiązków dzierżawcy gospodarstwa ma na celu ochronę organizacji gospodarstwa stworzonego przez wydzierżawiającego<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Jej brak może zagrozić utrzymaniu funkcjonalności gospodarstwa; tak. G. B. Ferri, *Manuale di diritto commerciale*, Torino 2006, s. 181. Obowiązek ten zakłada ponadto podejmowanie takich działań, jak zatrudnienie nowych osób, restrukturyzacja maszyn, zwiększanie reklamy; por. A. Tommasini, op. cit., s. 344. Por. także L. Tortolini, op. cit., s. 32, który stwierdza, że umowa dzierżawy gospodarstwa rolnego pociąga za sobą nie tylko przyznanie prawa posiadania gospodarstwa, ale także przyznanie dzierżawcy kwalifikacji przedsiębiorcy.

<sup>58</sup> Orzeczenie nr 2354 z 13 czerwca 1989 r.

<sup>59</sup> Tak A. Tommasini, op. cit., s. 346; A. Germanò, op. cit., s. 225; L. Tortolini, op. cit., s. 53.

<sup>60</sup> Należy zaznaczyć, że w doktrynie prezentowane jest także odmienne stanowisko, zgodnie z którym także w odniesieniu do gruntów rolnych ograniczenie swobody dzierżawcy idzie daleko dalej niż zachowanie przeznaczenia (rolnego) gruntu i – podobnie jak w przypadku praw dzierżawcy gospodarstwa – rozciąga się na zakaz przeprowadzania zmian organizacji produkcji. Tak A. Jannarelli, *Il fondo agricolo nella recente Loi D'Orientation francese. Luci e ombre nella „modernizzazione” dello strumentario giuridico per l'impresa agricola*, „Rivista di Diritto Agrario” 2007, nr 1, s. 214. Na poparcie takiego stanowiska autor ten przywołuje orzeczenie Sądu Kasacyjnego nr 5321 z 8 maja 1993 r., w którym sąd stwierdził, że „prawo dzierżawcy do przeprowadzania zmian jest uwarunkowane zgodą wydzierżawiającego bądź odpo-

Jak wynika z powyższej analizy, różnice w regulacji stosunku dzierżawy gruntów rolnych i dzierżawy gospodarstwa są dość istotne. Jak dotąd jednak ani doktryna, ani orzecznictwo nie wypracowały jednolitego stanowiska w kwestii zasad rządzących dzierżawą gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodziłyby grunty rolne. Część doktryny<sup>61</sup> uważa, że wyodrębnienie umowy dzierżawy gruntów rolnych i umowy dzierżawy gospodarstwa rolnego pociąga za sobą także odrębność stosowanych wobec nich reżimów prawnych. Wskazuje się, że ustawodawca – mówiąc w art. 27 ustawy z 1982 r. o umowach mających za przedmiot przeniesienie praw do gruntów rolnych bądź przewidujących świadczenie w postaci wniesienia gruntów rolnych – nie miał na myśli umowy mającej za przedmiot gospodarstwo rolne<sup>62</sup>. Chodziło mu tylko o umowy rolne, które tak są definiowane na podstawie szczególnego ustawodawstwa rolnego, w zakresie którego nie wchodzi dzierżawa gospodarstwa rolnego<sup>63</sup>. W doktrynie wyrażono także pogląd, że w przypadku gdy zbiór dzierżawionych zorganizowanych dóbr innych niż grunty przeważa nad wchodzącymi w zakres tego zbioru gruntami, wówczas należy mówić o dzierżawie gospodarstwa rolnego, a nie dzierżawie gruntów rolnych<sup>64</sup>. W takim przypadku nie będzie możliwe stosowanie przepisów o dzierżawie gruntów rolnych.

W świetle przytoczonych wyżej argumentów uznano, że w odniesieniu do dzierżawy gospodarstwa rolnego znajdą zastosowanie ogólne przepisy kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy w ogólności (art. 1615-1627 wł. k.c.) i dzierżawy gospodarstwa (art. 2562 w zw. z art. 2561 wł. k.c.), a nie przepisy szczególne dotyczące dzierżawy gruntów rolnych<sup>65</sup>. Stwierdzono, że strony takiej umowy będą cieszyły się większą autonomią

---

wiednią procedurą administracyjną. Wyklucza to zatem, jakoby na dzierżawcy ciążył jedynie obowiązek zachowania przeznaczenia rolnego gruntu”. Por. też orzeczenie nr 1439 z 4 lutego 2002 r., w którym sąd uznał, że „jednostronna nieautoryzowana zmiana pierwotnego kierunku upraw gruntów rolnych ze strony dzierżawcy powoduje niedotrzymanie warunków umowy, co uzasadnia wypowiedzenie umowy. Swoboda działań, o której mowa w art. 10 ustawy nr 11 z 1971 r. oraz art. 16 ustawy nr 203 z 1982 r., znajduje bowiem ograniczenie w obowiązku zachowania funkcjonalnej struktury i przeznaczenia gospodarczego gruntów zgodnie z wolą wydzierżawiającego”.

<sup>61</sup> A. Germanò, op. cit., s. 326.

<sup>62</sup> Ibidem, s. 326.

<sup>63</sup> L. Costato, *Affitto di azienda e affitto di fondo rustico*, „Rivista di Diritto Agrario” 1992, nr 1, s. 384.

<sup>64</sup> Przykładowo, nie będzie dzierżawą gruntów rolnych dzierżawa szklarni, których powierzchnia będzie przeważać nad gruntami odkrytymi; tak L. Costato, *Compendio...*, s. 267.

<sup>65</sup> Tak też A. Tommasini, op. cit., s. 337; E. Capizzano, *L'affitto di azienda agraria: un auspicabile ritorno al codice civile*, w: *Contratto e impresa*, Padova 1988, s. 866.

w określeniu czynszu dzierżawnego i trwałości stosunku prawnego, a prawa dzierżawcy będą ograniczone w takim samym zakresie, jak prawa dzierżawcy gospodarstwa przemysłowego, handlowego czy usługowego.

Za objęciem zakresem art. 27 ustawy z 1982 r. także umów dzierżawy mających za przedmiot gospodarstwo rolne opowiedział się jednak Sąd Kasacyjny w wyroku z 1993 r.<sup>66</sup>, przychylając się do stanowiska innej części doktryny, zgodnie z którym „umowa dzierżawy gruntów rolnych zawiera w sobie szeroką gamę stosunków, od najprostszych mających za przedmiot goły teren [...] do bardziej złożonych dotyczących świetnie prosperującego gospodarstwa rolnego”<sup>67</sup>. Zgodnie z tym poglądem, występowanie gruntów rolnych w przedmiocie umowy dzierżawy determinuje kwalifikację prawną tej umowy jako umowy dzierżawy gruntów rolnych<sup>68</sup>. W konsekwencji umowa, która ma za przedmiot przeniesienie praw do gospodarstwa rolnego, zawierającego wśród swoich składników grunty rolne, nie wymyka się z zakresu art. 27 ustawy z 1982 r. i podlega szczególnym regulacjom z zakresu dzierżawy gruntów rolnych<sup>69</sup>. Nie można zatem przeciwstawiać sobie zasad dzierżawy gruntów rolnych i dzierżawy gospodarstwa rolnego. Jak się podkreśla, rozróżnianie statusów prawnych tych dwóch kategorii byłoby nie do przyjęcia ze względu na to, że pozwalałoby *de facto* na „wybór” (w ramach autonomii stron) i wykluczenie zastosowania szczególnej regulacji dotyczącej dzierżawy gruntów rolnych<sup>70</sup>. Byłoby to niezgodne z wolą ustawodawcy, który dzierżawę mającą za przedmiot grunty rolne poddał szczególnym rozwiązaniom<sup>71</sup>. Zaproponowano zatem rozwiązanie, zgodnie z którym dzierżawa gospodarstwa rolnego, zawierającego wśród swoich składników grunty rolne, dzieli się niejako na dwa odrębne reżimy prawne: w odniesieniu do gruntów rolnych zastosowanie mają szczególne przepisy o dzierżawie gruntów rolnych, a do pozostałych składników gospodarstwa – przepisy ogólne<sup>72</sup>.

<sup>66</sup> Orzeczenie nr 5942 z 27 maja 1993 r. w: „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente” 1993, nr 11, s. 602, z głosem aprobującym M. Lipari, op. cit.

<sup>67</sup> C. Lazzara, *La locazione, nozione di affitto*, „Trattato Rescigno”, t. XI, 1984, s. 45 i n.

<sup>68</sup> A. Jannarelli, *Affitto...*, s. 470; tak też F. P. Traisci, *Affitto di azienda agricola nel nostro ed in alcuni ordinamenti stranieri*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria” 1992, nr 2, s. 73.

<sup>69</sup> A. Jannarelli, *Affitto...*, s. 470; podobnie M. Lipari, op. cit., s. 603.

<sup>70</sup> A. Jannarelli, *Il fonds...*, s. 217.

<sup>71</sup> Tak też M. Lipari, op. cit., s. 610.

<sup>72</sup> A. Jannarelli, *Affitto...*, s. 470; tak też A. Sciaudone, op. cit., s. 210; L. Tortolini, op. cit., s. 42.

#### 4. Zasady obrotu gospodarstwem rolnym

Jak wspomniano wyżej w świetle uregulowań zawartych we włoskim kodeksie cywilnym uważa się, że przedmiotem transakcji gospodarczych może być zarówno całe gospodarstwo, jak i jego poszczególne składniki<sup>73</sup>. Przedmiotem obrotu jest gospodarstwo, gdy w umowie wszystkie jego elementy są brane pod uwagę w ich funkcjonalnym związku, tj. są postrzegane jako jeden, spójny instrument działalności gospodarczej<sup>74</sup>. Innymi słowy – przedmiotem czynności prawnej mającej na celu przeniesienie praw jest gospodarstwo, ilekroć w czynności tej istotną rolę odgrywa wcześniejszy plan gospodarczego wykorzystywania danego zbioru składników, a jej celem jest zastąpienie dotychczasowego podmiotu praw w realizacji tego programu<sup>75</sup>.

Włoski kodeks cywilny zawiera szereg przepisów regulujących zasady obrotu gospodarstwem, a większość z nich ma na celu zachowanie jego gospodarczej efektywności i integralności. Należy jednak zaznaczyć, że w odniesieniu do gospodarstwa rolnego przepisy te nie zawsze znajdują pełne zastosowanie. Możliwość i zakres stosowania niektórych z nich jest zresztą przedmiotem licznych kontrowersji w doktrynie i orzecznictwie.

Pierwszym z przepisów należących do tej grupy jest art. 2556 wł. k.c., który w ust. 1 przewiduje w odniesieniu do „działalności gospodarczej poddanej rejestracji” zachowanie formy pisemnej *ad probationem* umów mających za przedmiot przeniesienie własności bądź posiadania gospodarstwa, przy czym w przypadku, gdy umowa jest szczególnego rodzaju (bądź też wśród składników gospodarstwa istnieją takie, które wymagają szczególnej formy prawnej) przepis ten wymaga dla ważności przeniesienia praw zachowania odpowiedniej, szczególnej formy<sup>76</sup>. Ustęp 2 tego

<sup>73</sup> G. B. Ferri, op. cit, s. 181.

<sup>74</sup> Ibidem, s. 183.

<sup>75</sup> Ibidem. Za przeniesienie praw do gospodarstwa będzie uważane także przeniesienie jedynie pewnej części jego składników, ale zasadniczych dla prowadzonej w nim działalności; por. G.F. Campobasso, *Manuale di diritto commerciale*, Torino 2008, s. 65.

<sup>76</sup> Przykładowo, jeśli wśród składników gospodarstwa znajduje się prawo własności nieruchomości, do jego przeniesienia wymagane jest zachowanie formy pisemnej pod rygorem nieważności. Wynika z tego, że pomimo istnienia zgodnej woli stron co do przeniesienia wszystkich składników, może zdarzyć się, iż któryś z nich nie ulegnie przeniesieniu właśnie z powodu niezachowania szczególnej formy. W takim przypadku cała czynność prawna mająca za przedmiot gospodarstwo zostanie uznana za nieważną, jeśli składnik ten mógł być uznany za zasadniczy dla jego prowadzenia. Tak G. Auletta, N. Salanitro, *Elementi di diritto commerciale*, Milano 2003, s. 23-24.



artykułu wprowadza także obowiązek wpisu do rejestru przedsiębiorców umów zawartych w formie aktu notarialnego bądź z podpisem notarialnie poświadczonym w przeciągu 30 dni.

Stosowanie tego przepisu w odniesieniu do gospodarstwa rolnego budzi w doktrynie pewne kontrowersje. Do niedawna jego zastosowanie było w sposób jednoznaczny wykluczone, gdyż przedsiębiorca rolny nie podlegał rejestracji. Problem pojawił się jednak w momencie wprowadzenia na mocy art. 8 ustawy nr 580 z 1993 r. obowiązku rejestracji w sekcji specjalnej rejestru przedsiębiorców także indywidualnych przedsiębiorców rolnych i spółek prostych prowadzących działalność rolniczą oraz art. 2 dekretu legislacyjnego nr 228 z 2001 r., który nałożył na przedsiębiorców rolnych obowiązek wpisu do rejestru każdej czynności prawnej, co do której zamierzają uzyskać domniemanie powzięcia wiadomości o niej przez osoby trzecie.

Pomimo wprowadzenia obowiązku wpisu część doktryny wciąż wyklucza stosowanie art. 2556 wł. k.c. do gospodarstwa rolnego, przynajmniej w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy formy prawnej czynności wymaganej dla celów dowodowych pomiędzy stronami (forma pisemna *ad probationem*) i w odniesieniu do osób trzecich (forma aktu notarialnego lub podpis notarialnie poświadczony). Uważa się, że regulacje w tym zakresie obejmują tylko przedsiębiorców objętych wpisem do sekcji podstawowej rejestru<sup>77</sup>.

Nie wydaje się natomiast sporne stosowanie art. 2556 wł. k.c. także do gospodarstw rolnych w zakresie, w jakim przepis ten reguluje formę prawną niezbędną dla ważności czynności prawnej mającej za przedmiot gospodarstwo<sup>78</sup>. Dla ważności przeniesienia gospodarstwa rolnego nie jest więc wymagana żadna szczególna forma, chyba że czynność, na podstawie której następuje przeniesienie praw do gospodarstwa, wymaga szczególnej formy prawnej (np. darowizna, która wymaga formy aktu notarialnego przy obecności dwóch świadków) bądź też w skład gospodarstwa

<sup>77</sup> Tak. G. B. Ferri, op. cit., s. 180; L. Tortolini, op. cit., s. 33. Inaczej jednak G. Marasà, C. Ibba, *Il registro delle imprese*, Torino 1997, s. 76; U. Belviso, *Il regime pubblicitario dell'imprenditore agricolo (la riforma d'inizio secolo)*, w: *La riforma dell'impresa agricola*, red. N. Abriani, C. Motti, Milano 2003, s. 169; G. F. Campobasso, op. cit., s. 66; L. Costato, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano 2008, s. 404. Ten ostatni autor wskazuje, że stosowanie przepisu art. 2556 wł. k.c. ogranicza się tylko do „działalności gospodarczej poddanej rejestracji”, a działalność rolnicza rejestracji podlega, w związku z czym nie ma przeszkód, by art. 2556 wł. k.c. znalazł zastosowanie także do gospodarstw rolnych.

<sup>78</sup> G. F. Campobasso, op. cit., s. 66.

rolnego wchodzi grunt rolny (który wymaga formy pisemnej *ad solemnitatem*).

Kolejnym przepisem regulującym zasady obrotu gospodarstwem jest art. 2557 wł. k.c., który wprowadza tzw. zakaz konkurencji. Zakaz ten polega na tym, że zbywca (wydzierżawiający) gospodarstwa ma obowiązek powstrzymywania się przez okres pięciu lat od przeniesienia praw od prowadzenia działalności gospodarczej, która ze względu na przedmiot, położenie bądź inne okoliczności byłaby w stanie odebrać klientelę zbywanemu (wydzierżawianemu) gospodarstwu. W ust. 5 art. 2557 wł. k.c. ustawodawca *expressis verbis* ustanowił pewne ograniczenie w jego stosowaniu w odniesieniu do gospodarstw rolnych. W myśl tego ograniczenia, zakaz konkurencji stosuje się – w przypadku gospodarstwa rolnego – wyłącznie w zakresie działalności powiązanych, i to pod warunkiem że zachodzi ryzyko odebrania klienteli.

Obowiązek powstrzymywania się zbywcy (wydzierżawiającego) gospodarstwa rolnego od prowadzenia działalności gospodarczej mogącej zagrozić odebraniem klienteli nabywcy (dzierżawcy) odnosi się zatem nie do podstawowej produkcji rolnej (tj. uprawy ziemi, leśnictwa i hodowli zwierząt), ale do działalności polegającej na obróbce, przechowywaniu, przetwarzaniu, komercjalizacji i podnoszeniu wartości produktów otrzymanych w przeważającej mierze z uprawy gruntu lub lasu bądź też hodowli zwierząt. Odnosi się on również do świadczenia dóbr i usług urządzeń lub zasobów gospodarstwa, które zwykle wykorzystuje się do prowadzenia działalności rolniczej (w tym działalności polegającej na podnoszeniu wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego i/lub leśnego, a także działalności polegającej na przyjmowaniu gości i gościnności – agroturystyki)<sup>79</sup>. Zakaz konkurencji zyskuje zatem na znaczeniu, im mniejsze znaczenie w organizacji gospodarstwa ma grunt i im większą rolę odgrywa zdolność organizacyjna podmiotu, do którego należy gospodarstwo<sup>80</sup>.

*Ratio legis* takiego rozwiązania doktryna upatruje w różnych okolicznościach. Jedni uważają, że leży ona w charakterze produktów otrzymywanych w wyniku tych działalności. W przypadku podstawowej produkcji rolnej produkty rolne mają najczęściej charakter produktów masowych, często jednolitych, niemających swojej konkretnej klienteli, która determinowałaby wartość danego gospodarstwa na rynku (np. sprzedaż ziem-

<sup>79</sup> Na ten temat zob. więcej A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne...*, (II), s. 199 i n.

<sup>80</sup> E. Casadei, *Gli strumenti...*, s. 621; L. Tortolini, *op. cit.*, s. 36.

niaków na rynkach hurtowych czy zboża do młyna)<sup>81</sup>. Inaczej jest w przypadku działalności powiązanych. Są one przejawem zdolności przedsiębiorczych rolnika, wpływają często na ekonomiczną wartość gospodarstwa i posiadają określony krąg odbiorców, np. produkcja przetworzonych produktów typowych, sprzedawanych pod własną marką bądź oznaczeniem geograficznym. W odniesieniu do nich znajduje zastosowanie zakaz konkurencji, jako że rozpoczęcie przez byłego „właściciela” gospodarstwa podobnej działalności mogłoby zagrozić przejęciem przez niego dotychczasowej klienteli<sup>82</sup>.

Jako inny powód wyłączenia z zakazu konkurencji działalności podstawowych podaje się w doktrynie obecność wśród składników gospodarstwa rolnego gruntów rolnych, a precyzyjniej rzecz ujmując – ich szczególny charakter jako czynnika produkcji. Wynik gospodarczy działalności prowadzonej na gruntach rolnych jest uzależniony od konkretnych właściwości tych gruntów i przedsiębiorca rolny nie jest w stanie zrealizować tych samych rezultatów na innych gruntach, a przynajmniej nie w krótkim czasie, ponieważ odtworzenie organizacji zdolnej do odebrania klienteli jest w dużym stopniu zdeterminowane powolnością cykli produkcyjnych w rolnictwie<sup>83</sup>.

Innym przepisem mającym na celu gwarantowanie zachowania integralności gospodarstwa jest art. 2558 wł. k.c., który przewiduje przeniesienie (wraz z przeniesieniem praw do gospodarstwa<sup>84</sup>) umów zawartych dla jego prowadzenia pod warunkiem, że nie mają one charakteru osobistego i że strony nie postanowiły inaczej. Przepis ten przyznaje także dotychczasowemu kontrahentowi zbywcy możliwość wypowiedzenia umowy nabywcy w ciągu trzech miesięcy od powzięcia wiadomości o przeniesieniu praw do gospodarstwa, jeśli istnieje „słuszna przyczyna”<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> L. Costato, *Corso...*, s. 403; G. Bivona, op. cit., s. 295.

<sup>82</sup> Por. też A. Germanò, op. cit., s. 310, który wskazuje, że ograniczenie zakazu konkurencji tylko do działalności powiązanych i wyłączenie spod jego zasięgu działalności podstawowych znajdowało swoje uzasadnienie także w tym, iż w okresie powojennym ograniczenie liczby producentów rolnych, a więc i zaopatrzenia żywnościowego kraju, nie byłoby rozwiązaniem pożądanym społecznie. Także dzisiaj ograniczenie to jest uzasadniane jednym ze społecznych celów polityki rolnej, jakim jest przeciwdziałanie wyludnianiu się wsi i dbałość o ochronę środowiska.

<sup>83</sup> Tak E. Casadei, *Impresa...*, s. 87.

<sup>84</sup> Chodzi tu o przeniesienie własności, dzierżawę i ustanowienie użytkownika.

<sup>85</sup> Np. niewystarczające gwarancje oferowane przez nowego przedsiębiorcę; tak E. Casadei, op. cit., s. 86.

W kontekście stosowania tego przepisu do gospodarstw rolnych dyskusyjna jawi się kwestia, czy do gospodarstwa rolnego, które wśród swoich składników ma także umowę dzierżawy gruntów rolnych, znajduje zastosowanie art. 2558 wł. k.c. (*lex specialis*), czy też przepis z art. 1406 wł. k.c. (*lex generalis*), który stanowi, że w „stosunkach wynikających z umowy dwustronnie zobowiązującej, każda strona może zastąpić siebie osobą trzecią, o ile zobowiązania nie zostały jeszcze spełnione, a druga strona się na to zgadza”.

Jest to kwestia o tyle istotna, że regulacja art. 2558 wł. k.c. bardziej sprzyja obrotowi gospodarstwa niż ta z art. 1406 wł. k.c, która – jak zaznaczono wyżej – dla skuteczności przeniesienia praw i obowiązków wymaga zgody dotychczasowego kontrahenta zbywcy, podczas gdy art. 2558 wł. k.c. dotychczasowemu kontrahentowi daje jedynie możliwość (i to pod warunkiem istnienia „słusznej przyczyny”) wypowiedzenia umowy, której prawa i obowiązki już zostały przeniesione na nabywcę<sup>86</sup>.

Część doktryny opowiada się za stosowaniem w takim wypadku art. 2558 wł. k.c., argumentując, że umowa dzierżawy gruntów rolnych wchodząca w skład gospodarstwa spełnia wszystkie przesłanki niezbędne do jego zastosowania: nie jest ona umową o charakterze osobistym<sup>87</sup> i nie podlega zakazowi zmiany wierzyciela bądź dłużnika<sup>88</sup> (co wykluczałoby możliwość zastosowania art. 2558 wł. k.c.). W związku z tym nie ma przeszkód, by dzierżawca, który na dzierżawionych gruntach prowadził działalność gospodarczą, przeniósł prawa do zorganizowanego przez siebie gospodarstwa i by „nabywca” wszedł automatycznie w prawa i obowiązki wynikające z umowy dzierżawy. Zastrzega się jednak, że wydzierżawiający może w przeciagu trzech miesięcy od powzięcia wiadomości o przeniesieniu praw do gospodarstwa wypowiedzieć umowę nabywcy, o ile uzasadni istnienie słusznej przyczyny<sup>89</sup>. Ta części doktryny utrzymuje, że przepis art. 2558 wł. k.c. zakłada wejście *ex lege* nabywcy w prawa i obowiązki zbywcy wynikające z takich umów, czyli że wejście to stanowi automatyczny skutek przeniesienia praw do gospodarstwa<sup>90</sup>. Ma on na celu zachowanie integralności gospodarstwa i nie wymaga, by w akcie

<sup>86</sup> A. Germanò, op. cit., s. 312. Rozwiązanie zawarte w art. 2558 wł. k.c. (*lex specialis*) wyłącza zastosowanie art. 1406 wł. k.c. (*lex generalis*).

<sup>87</sup> Ibidem, s. 317.

<sup>88</sup> Por. przypis 50.

<sup>89</sup> Tak A. Germanò, op. cit., s. 317; L. Costato, *Corso...*, s. 404.

<sup>90</sup> A. Germanò, op. cit., s. 312. Zob. też orzeczenie Sądu Kasacyjnego nr 5636 z 1996 r., w którym Sąd stwierdza, że przeniesienie praw do gospodarstwa pociąga za sobą jako „naturalny skutek” przeniesienie umów, zobowiązań i wierzytelności.

przenoszącym prawa do gospodarstwa zawarte było osobne oświadczenie woli o jednoczesnym przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z umów związanych z jego prowadzeniem<sup>91</sup>.

Na poparcie tej tezy przywołuje się art. 36 ustawy nr 392 z 1978 r., który zezwala najemcy nieruchomości przeznaczonych do prowadzenia działalności handlowej, przemysłowej lub usługowej na przeniesienie praw i obowiązków wynikających z umowy najmu na osobę trzecią bez zgody wynajmującego (który może jednak – w przeciągu trzydziestu dni – przeciwstawić się takiemu przeniesieniu z „ważnych powodów”), jeżeli razem z takim przeniesieniem przeniesieniu ulegnie całe gospodarstwo prowadzone na tej nieruchomości.

Zwolennicy przedstawianego stanowiska podkreślają podobieństwa pomiędzy powyższym przepisem a art. 2558 wł. k.c. („ważne powody” zamiast „słuszna przyczyna”, prawo wynajmującego do „przeciwstawienia się” zamiast możliwość wypowiedzenia, termin trzydziestu dni zamiast trzech miesięcy), wysnuwając wniosek, że art. 2558 wł. k.c. – w ramach regulacji gospodarstwa – ma charakter ogólny, przez co nie było potrzeby wprowadzania w odniesieniu do umowy dzierżawy gruntów rolnych przepisu odrębnego, podobnego do tego dotyczącego najmu nieruchomości przeznaczonych do prowadzenia działalności handlowej, przemysłowej lub usługowej (art. 36 ustawy z 1978 r.)<sup>92</sup>. Według przedstawicieli takiego poglądu, art. 2558 wł. k.c. pełni w odniesieniu do dzierżawy gruntów rolnych taką samą rolę, jak art. 36 ustawy z nr 392 z 1978 r. w odniesieniu do najmu nieruchomości „miejskich”.

Inni przedstawiciele doktryny nie zgadzają się z tą opinią i wykluczają możliwość zastosowania art. 2558 wł. k.c. w przypadku umowy dzierżawy gruntów rolnych<sup>93</sup>. Według ich argumentacji, już samo istnienie art. 36 ustawy z 1978 r. wskazuje na szczególne znaczenie, jakie ustawodawca przypisuje sytuacji, w której w skład gospodarstwa wchodzi nieruchomość. Istnienie tego przepisu z gruntu obala założenie, jakoby czynność prawna zbycia gospodarstwa pociągała za sobą automatyczne przeniesienie praw i obowiązków z umowy najmu nieruchomości, skoro ustawodawca przepis ten wprowadził właśnie po to, aby dopiero taką możliwość dopuścić. Ponadto, na podstawie art. 36 ustawy z 1978 r., przeniesienie

<sup>91</sup> G. F. Campobasso, op. cit., s. 68.

<sup>92</sup> A. Germanò, op. cit., s. 317.

<sup>93</sup> Tak A. Jannarelli, *Il fonds...*, s. 212-213; por też G. Bivona, op. cit., s. 294, który twierdzi, że przepis ten nie jest precyzyjny, i postuluje takie samo traktowanie w tym zakresie każdego rodzaju gospodarstwa.

praw i obowiązków z umowy najmu nieruchomości może nastąpić przy okazji zbycia gospodarstwa, co jednak zachodzi na podstawie odrębnej czynności prawnej<sup>94</sup>. Skoro zatem umowa najmu nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa nie przechodzi automatycznie wraz z jego zbyciem, tj. nie stanowi „naturalnego skutku” zbycia tego ostatniego<sup>95</sup>, to tym bardziej nie będzie odnosić się to (na podstawie art. 2558 wł. k.c.) do gospodarstwa rolnego i umowy dzierżawy gruntów rolnych, które stanowią coś więcej niż tylko „zbiornik” kapitału produkcyjnego – tak jak ma to zazwyczaj miejsce w przypadku nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa handlowego, przemysłowego czy usługowego.

Przedstawiciele tego stanowiska wskazują ponadto, że umowy, o których mowa w art. 2558 wł. k.c., dotyczą „umów zawartych dla prowadzenia gospodarstwa”, a więc takich, które *a priori* zakładają istnienie gospodarstwa i które służą jego konkretnemu funkcjonowaniu; umowa dzierżawy gruntów rolnych do takich umów nie należy, jako że stanowi komponent strukturalny dopiero tworzący gospodarstwo<sup>96</sup>.

Tezę taką potwierdza orzeczenie Sądu Kasacyjnego, który wyraźnie uznał, że w sytuacji zbycia gospodarstwa rolnego, w prawa i obowiązki wynikające z umowy dzierżawy gruntów rolnych może wprowadzić wejść jego nabywca, ale czynność ta „jest regulowana przez ogólne przepisy art. 1406 i n. k.c., czyli te, które uzależniają jej skuteczność od wyrażenia zgody dotychczasowego kontrahenta zbywcy”<sup>97</sup>.

Kolejnym przepisem dotyczącym obrotu gospodarstwem jest art. 2559 wł. k.c. regulujący zasady przejścia na nabywcę gospodarstwa wierzytelności związanych z jego prowadzeniem. Przepis ten stanowi, że przeniesienie wierzytelności związanych z gospodarstwem, do którego prawa zostały przeniesione, ma skutek wobec osób trzecich od momentu dokonania wpisu o przeniesieniu do rejestru przedsiębiorców, przy czym – co odróżnia ten przepis od przepisów ogólnych w zakresie przenoszenia wierzytelności (tj. art. 1260 i n. wł. k.c.) – nie jest wymagane zawiadomienie dłużnika ani też jego zgoda. Przepis ten ma zatem na celu ułatwienie przenoszenia wierzytelności związanych z prowadzeniem gospodarstwa<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> A. Jannarelli, *Il fonds...*, s. 212.

<sup>95</sup> G. Auletta, N. Salanitro, op. cit., s. 25.

<sup>96</sup> A. Jannarelli, *Il fonds...*, s. 215.

<sup>97</sup> Orzeczenie nr 364 z 11 stycznia 2005 r.

<sup>98</sup> Należy jednak podkreślić, że w odróżnieniu od art. 2558 wł. k.c. takie przeniesienie nie jest skutkiem przeniesienia gospodarstwa, ale konsekwencją odrębnych ustaleń między stronami; tak G.B. Ferri, op. cit., s. 186. Kwestia ta jest jednak kontrowersyjna w doktrynie; por. G. Auletta, N. Salanitro, op. cit., s. 25. Więcej zob. C. Ferrentino, A. Ferrucci, op. cit., s. 147 i n.

Podobnie jak w przypadku art. 2556 wł. k.c., także w odniesieniu do art. 2559 wł. k.c. doktryna nie jest jednogłówna co do jego stosowania wobec gospodarstw rolnych, a to z racji wymaganego w nim wpisu do rejestru przedsiębiorców. Niektórzy przedstawiciele doktryny uważają, że przepis ten, pomimo wprowadzenia obowiązku wpisu do rejestru także przedsiębiorców rolnych, nie obejmuje gospodarstwa rolnego<sup>99</sup>, inni zaś – których stanowisko wydaje się przeważające – takiej tezie zaprzeczają. Wpis, o którym mowa w art. 2559 wł. k.c., dotyczy bowiem wpisu zakładającego rękojmię wiary publicznej, a taką moc na podstawie art. 2 dekretu legislacyjnego nr 228 z 2001 r. uzyskał także wpis w sekcji specjalnej przedsiębiorców rolnych. Zatem wobec wiarytelnosci związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego również znajdzie zastosowanie przepis art. 2559 wł. k.c., a nie ogólne przepisy kodeksu regulujące to zagadnienie<sup>100</sup>.

Kontrowersyjne w doktrynie jest stosowanie w odniesieniu do gospodarstw rolnych także przepisu art. 2560 wł. k.c., regulującego zasady przejścia na nabywcę gospodarstwa zobowiązań związanych z jego prowadzeniem. Przepis ten stanowi w ust. 1, że zbywca nie jest wolny od zobowiązań, związanych z prowadzeniem gospodarstwa, do którego prawa są przenoszone i powstałych przed jego przeniesieniem, jeśli wierzyciele nie wyrazili na to zgody. W ust. 2 przewiduje zaś, że przy przenieszeniu gospodarstwa handlowego za te zobowiązania odpowiada także nabywca, pod warunkiem, że zobowiązania te są uwzględnione w prowadzonych obowiązkowo księgach rachunkowych<sup>101</sup>. Zbywca tego rodzaju gospodarstw odpowiada więc solidarnie z nabywcą za powyższe zobowiązania wobec tych wierzycieli, którzy go z nich nie zwolnili.

Doktryna prawa handlowego utrzymuje, że art. 2560 ust. 2 wł. k.c. nie ma zastosowania do gospodarstw rolnych. Wyraźnie odnosi się on bowiem tylko do gospodarstw handlowych. W konsekwencji – wedle tego stanowiska – w przypadku gospodarstwa rolnego zastosowanie w tym zakresie będą miały przepisy ogólne, zgodnie z którymi każdy odpowiada tylko za zobowiązania, które zaciągnął<sup>102</sup>. Odmiennego zdania są przed-

<sup>99</sup> G. Bivona, op. cit., s. 297.

<sup>100</sup> Tak L. Costato, *Corso...*, s. 405; zob. też A. Germanò, op. cit., s. 312; U. Belviso, op. cit., s. 169 oraz cytowana tam literatura.

<sup>101</sup> W ten sposób chroni się nabywcę, który płacąc cenę określoną na podstawie wartości ekonomicznej gospodarstwa wynikającej z ksiąg rachunkowych nie może być zmuszony do ponoszenia kosztów, które nie zostały w nich uwzględnione; tak C. E. Mayr, w: *Commentario breve al Codice Civile*, red. G. Cian, A. Trabucchi, Padova 1996, s. 3030.

<sup>102</sup> G. F. Campobasso, op. cit., s. 70; R. Alessi, D. Russo, L. Quagliotti, *Manuale breve di diritto commerciale*, Milano 2008, s. 98.

stawiciele doktryny prawa rolnego, którzy stoją na stanowisku, że przepis art. 2560 ust. 2 wł. k.c. stosuje się także do gospodarstw rolnych, które są zobowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych, tj. jeśli zbywają produkty objęte podatkiem VAT (np. uprawa grzybów, niektóre tzw. uprawy przemysłowe)<sup>103</sup>. Pogląd ten wydaje się uprawniony.

Poza przedstawionymi wyżej regulacjami, zasady obrotu gospodarstwem rolnym określa także, o czym nie można zapominać, szereg bardziej zastrzonych (niż w przypadku gospodarstw „pozarolniczych”) przepisów dotyczących zachowania jego integralności. Chodzi tutaj o rozwiązania z ustaw szczególnych, które mają na celu przeciwdziałanie rozdrabnianiu jednostek produkcyjnych w rolnictwie. Przepisy te odnoszą się zasadniczo do gruntów rolnych; chronią je przed podziałem i wpływają na poprawę struktury obszarowej rolnictwa. Należy jednak podkreślić, że w sposób pośredni wpływają one także na zachowanie integralności gospodarstwa rolnego jako całości. Chodzi tu w szczególności o art. 7 dekretu legislacyjnego nr 99 z 2004 r., który reguluje instytucję tzw. jednolitego kompendium (*compendio unico*), oraz o art. 49 ustawy nr 230 z 1982 r., który przewiduje tzw. sukcesję „anomalną” (*successione anomala*). Warto je w tym miejscu – choćby krótko – przedstawić.

Pierwszy z powołanych przepisów definiuje jednolite kompendium, jako obszar terenu niezbędny do osiągnięcia minimalnego poziomu dochodu określonego w regionalnych Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich. Obszar taki, wraz z przynależnościami, obwarowany jest zakazem jego podziału przez okres 10 lat od daty jego utworzenia. Co istotne, w skład kompendium mogą wchodzić także niegraniczące ze sobą grunty rolne, pod warunkiem jednak, że są one „funkcjonalne” wobec prowadzonej rolniczej działalności gospodarczej. Instytucja *compendio* dotyczy zatem nie tylko samego („gołego”) gruntu rolnego, ale rozciąga się na rzeczy ruchome należące do nieruchomości oraz budynki i dopiero jako taka funkcjonalna całość obwarowane jest zakazem podziału. Tworzenie i prowadzenie takiego kompendium wspierają zwolnienia podatkowe i opłaty urzędowe<sup>104</sup>.

Drugi z powołanych przepisów stanowi, że w przypadku śmierci właściciela gruntów rolnych uprawianych bezpośrednio przez niego bądź przez członków jego rodziny, ci spośród spadkobierców, którzy w mo-

<sup>103</sup> Tak Bivona, op. cit., s. 297; A. Germanò, op. cit., s. 312; L. Costato, *Corso...*, s. 404.

<sup>104</sup> Na temat instytucji kompendium zob. więcej A. Szymecka, *Instrumenty prawne kształtowania rolniczej struktury obszarowej we włoskim systemie prawnym*, „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, 2005, s. 31 i n.



mencie otwarcia spadku prowadzą na tych gruntach działalność rolniczą (posiadając przy tym odpowiednie kwalifikacje), mają prawo kontynuować prowadzenie tej działalności na gruntach także w odniesieniu do udziałów innych spadkobierców, wobec których uważani są za dzierżawców<sup>105</sup>. Przepis ten chroni zatem prowadzoną na gruntach działalność rolniczą, a pośrednio cały warsztat produkcyjny służący tej działalności. Pomimo zmiany stosunków własnościowych chroniona jest ciągłość prowadzonej w gospodarstwie rolnym działalności.

Na zakończenie uwag dotyczących zasad obrotu gospodarstwem rolnym warto też wskazać, że niektóre regulacje dotyczące bezpośrednio gruntów rolnych będą wpływały w pewnym zakresie na obrót gospodarstwem rolnym, ograniczając nieco autonomię stron. Chodzi w szczególności o sąsiedzkie prawo pierwokupu gruntów rolnych<sup>106</sup>. Jak się podkreśla – choć przepis wprowadzający to prawo mówi o gruntach rolnych – nie ma przeszkód, by odnosić go też do gospodarstwa rolnego, które takie grunty w sobie zawiera<sup>107</sup>.

## 5. Konkluzje

Przeprowadzona wyżej analiza rozwiązań włoskich dotyczących gospodarstwa rolnego skłania do sformułowania kilku wniosków o charakterze prawnoporównawczym.

Po pierwsze – należy zwrócić uwagę na fakt, że we Włoszech jednostki produkcyjne w rolnictwie mogą uzyskiwać (w zależności od konkretnego przypadku) różną kwalifikację prawną: jeśli stanowią one własność jednej osoby i nie są wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej noszącej znamiona działalności gospodarczej, będą mogły być kwalifikowane jako *fundus instructus*; jeśli zaś w ich ramach będzie prowadzona działalność przeznaczona na rynek, to bez względu na wewnętrzne stosunki własnościowe będą kwalifikowane jako gospodarstwa rolne, a więc swego rodzaju „organizacje wyższego stopnia”<sup>108</sup>. Zróżnicowanie kwalifikacji prawnej warsztatów produkcyjnych w rolnictwie odzwierciedla zróżnicowanie panujące w rolniczym obrocie gospodarczym. Uwzględnia ono podział na „gospodarstwa” samozaopatrzeniowe

<sup>105</sup> Zob. więcej A. Germanò, op. cit., s. 215; G. Bivona, op. cit., s. 296.

<sup>106</sup> Instytucję tę reguluje ustawa nr 817 z 14 sierpnia 1971 r.

<sup>107</sup> G. Bivona, op. cit., s. 294.

<sup>108</sup> Tak A. Sciaudone, op. cit., s. 199.

i gospodarstwa towarowe, które przeznaczają wytworzone produkty na zbył. Zróznicowanie to pozwala na stosowanie odrębnych reżimów prawnych chroniących odrębne w obu przypadkach interesy, a w konsekwencji umożliwia prowadzenie wobec tych dwóch tak różnych kategorii ekonomicznych odmiennej polityki<sup>109</sup>.

W Polsce nie istnieje podobne różnicowanie statusów prawnych rolniczych jednostek produkcyjnych. Wszystkie one, jeśli tylko zawierają w sobie grunty rolne, otrzymują kwalifikację prawną gospodarstwa rolnego, o którym mowa w art. 55<sup>3</sup> k.c. – i to bez względu na poziom organizacji czy charakter prowadzonej działalności. Będą nimi zatem zarówno gospodarstwa konsumujące wytworzone przez siebie produkty, jak i gospodarstwa wielkotowarowe, prowadzące działalność na szeroką skalę i mające szeroki krąg kontrahentów. Albowiem w myśl definicji zawartej w art. 55<sup>3</sup> k.c., za gospodarstwo rolne uznaje się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeśli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Wedle tej definicji nie ma zatem przeszkód, by kwalifikować jako gospodarstwo rolne jednostkę, w ramach której działalność gospodarcza może być prowadzona tylko potencjalnie.

Drugą różnicą, jaka się rysuje między polską a włoską kategorią gospodarstwa rolnego, jest rola, jaką dla kwalifikacji obu tych kategorii odgrywa działalność gospodarcza i występowanie gruntów rolnych. We Włoszech o kwalifikacji gospodarstwa rolnego nie tylko nie decyduje centralna pozycja gruntów rolnych, lecz także obecność gruntów rolnych w ogóle nie jest konieczna. Dla kwalifikacji danej jednostki jako gospodarstwa rolnego znaczenie ma bowiem nie ziemia, ale rodzaj prowadzonej w jej ramach (rolniczej) działalności gospodarczej<sup>110</sup>. Odwrotnie jest w przypadku gospodarstwa rolnego w polskim kodeksie cywilnym, dla kwalifikacji którego nie jest istotna – jak powiedziano – działalność gospo-

<sup>109</sup> Warto wspomnieć, że włoski ustawodawca oprócz różnicowania kwalifikacji prawnej rolniczych jednostek produkcyjnych różnicuje także kategorie podmiotów prowadzących działalność rolniczą. Wyodrębnia w tym zakresie *coltivatore diretto* i *imprenditore agricolo professionale*, którym zastrzega odmienne reżimy prawne; więcej zob. A. Szymecka, *Spółki rolne we włoskim porządku prawnym po reformach z 2004-2005 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 170, przyp. 3.

<sup>110</sup> Por. powoływana w punkcie drugim opinię G. Bivony, który stwierdza, że w obliczu nowej definicji rolniczej działalności gospodarczej elementem kwalifikującym gospodarstwo jako rolne nie jest grunt rolny, ale organizmy roślinne i zwierzęce, będące przedmiotem działalności gospodarstwa.

darcza, ale obecność nieruchomości rolnej<sup>111</sup>. Z tego też względu wydaje się, że włoskie pojęcie gospodarstwa rolnego w swoich założeniach konstrukcyjnych bardziej przypomina nie tyle polskie pojęcie gospodarstwa rolnego, co pojęcie przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 55<sup>1</sup> ust.1 k.c., który definiuje je jako zorganizowany zespół składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej.

W tym kontekście nie można podzielić wyrażonego w orzecznictwie poglądu, zgodnie z którym „zbiór wszystkich składników materialnych (nieruchomości i ruchomości) oraz niematerialnych (praw) służących produkcji rolnej stanowi gospodarstwo rolne, a taki sam zbiór składników służący innej działalności gospodarczej jest przedsiębiorstwem”<sup>112</sup>. Tym co odróżnia przedsiębiorstwo od gospodarstwa rolnego w prawie polskim, jest – jak wskazano – nie rodzaj prowadzonej działalności, ale nieruchomości rolne, która wraz z innymi składnikami tworzy zorganizowaną całość gospodarczą (gospodarstwo rolne) i której ustawodawca – ze względu na jej społeczno-gospodarczą doniosłość – zastrzega odrębny reżim prawny. Należy bowiem zauważyć, że możliwa jest sytuacja, w której rolnicza działalność gospodarcza będzie prowadzona w oparciu o masę majątkową kwalifikującą się nie jako gospodarstwo rolne, ale przedsiębiorstwo (np. produkcja roślin ozdobnych prowadzona w położonym w mieście lokalu)<sup>113</sup>. I odwrotnie – pozarolnicza działalność gospodarcza prowadzona w ramach zbioru składników, w skład którego wchodzi także nieruchomości rolne, nie będzie *a priori* wykluczała możliwości zakwalifikowania tego zbioru jako gospodarstwa rolnego. Nawet jeśli zgodzić się z poglądem, że „zorganizowana całość gospodarcza”, jaką jest gospodarstwo rolne, powinna być – co do zasady – wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, to nie należy zapominać, iż zgodnie z art. 55<sup>3</sup> k.c. dany zbiór składników uzyskuje miano gospodarstwa rolnego, jeśli stanowi lub może stanowić zorganizowaną całość gospodarczą (przeznaczoną do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie). Nie ma więc przeszkód, by uznać, że nieruchomości rolne wraz z budynkami i urządzeniami, która jest aktualnie wykorzystywana

<sup>111</sup> Por. np. R. Budzinowski, *Koncepcja...*, s. 94.

<sup>112</sup> Por. uzasadnienie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 1995 r., S.A./Gd 3078/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 73, s. 74.

<sup>113</sup> W świetle polskiego ustawodawstwa można uznać, że działalnością rolniczą jest też działalność (produkcja roślinna i zwierzęca) prowadzona „bez ziemi”. Więcej zob. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie...*, s. 167.

do prowadzenia działalności pozarolniczej (np. jako miejsce składania towaru produkowanego w budynkach gospodarskich), kwalifikuje się jako gospodarstwo rolne, jeśli tylko może ona (potencjalnie, po zastosowaniu odpowiednich zabiegów agronomicznych) wraz z budynkami i urządzeniami służyć jako zorganizowana całość gospodarcza do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie<sup>114</sup>.

Kolejną uwagą, jaka się nasuwa w świetle analizy pojęcia gospodarstwa rolnego w prawie włoskim, jest to, że ustawodawca włoski nie konstruuje na potrzeby rolnictwa odrębnego pojęcia gospodarstwa rolnego, a co za tym idzie – zapewnia gospodarstwu rolnym tę samą regulację, jak gospodarstwu działającemu w innych działach gospodarki. Regulacja ta ulega pewnej modyfikacji tylko wtedy, gdy w skład gospodarstwa wchodzi grunty rolne<sup>115</sup>. Dzięki temu na plan pierwszy wysuwa się ochrona jedności gospodarstwa, jako zbioru składników służących prowadzeniu działalności gospodarczej, a nie ochrona jednego czynnika produkcji, jakim jest nieruchomości rolna.

Inaczej kwestie te reguluje polski Kodeks cywilny, który wyraźnie przeciwstawia sobie pojęcie gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa, zastrzegając dla obu tych kategorii odrębne reżimy prawne. W przypadku gospodarstwa rolnego dynamika działalności gospodarczej jest wprawdzie uwzględniona (zorganizowana całość gospodarcza), jednakże wydaje się drugorzędna (tak samo chronione jest gospodarstwo rolne, w którym jest prowadzona działalność gospodarcza, oraz to, w którym nie jest), a jej ochrona nie jest w pełni realizowana przez ustawodawcę. Świadczą o tym przepisy art. 55<sup>2</sup> i 75<sup>1</sup> k.c., które regulując zasady obrotu, odnoszą się tylko do przedsiębiorstwa. Pozwalają one na obrót przedsiębiorstwem jako zorganizowaną całością, chroniąc jego efektywność gospodarczą i inte-

<sup>114</sup> Por. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 listopada 2006 r., I OSK 132/06, w którym sąd stwierdził, że „o rolniczym charakterze gruntu przesądza tylko jego przeznaczenie, a nie sposób obecnego wykorzystywania. [...] Kryterium wyodrębniającym (cechą wyróżniającą) nieruchomości rolną jest zatem możliwy sposób jej wykorzystania. Nie jest konieczne rzeczywiste prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej lub ogrodniczej, sadowniczej czy rybnej”.

<sup>115</sup> To ich obecność determinuje stosowanie odmiennych regulacji w zakresie dzierżawy gospodarstwa rolnego; implikuje, w przypadku istnienia wśród składników gospodarstwa umowy dzierżawy gruntów rolnych, możliwość przeniesienia wynikających z niej praw i obowiązków na bardziej restrykcyjnych zasadach określonych w art. 1406 wł. k.c., niż na zasadach przewidzianych w przypadku umów dotyczących innych rodzajów nieruchomości; przesądza o wyłączeniu podstawowych działalności rolniczych z zakazu konkurencji czy też determinuje stosowanie szczególnych regulacji gwarantujących zachowanie integralności gospodarstwa rolnego.

gralność. Nie ma natomiast podobnych przepisów w stosunku do gospodarstwa rolnego i choć doktryna stara się odnieść zasady obrotu przedsiębiorstwem także do obrotu gospodarstwem rolnym, stosując odpowiednią wykładnię art. 55<sup>2</sup> i 75<sup>1</sup> k.c., powołując się na podobieństwa pomiędzy kategorią przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego oraz odwołując się do systematyki kodeksu<sup>116</sup>, nie można jednoznacznie przyjąć, że gospodarstwo rolne może stanowić jeden przedmiot obrotu i że prawa do niego mogą być rozporządzane w ramach jednej czynności prawnej<sup>117</sup>.

Na podstawie przedstawionych wyżej różnic pomiędzy polską i włoską kategorią gospodarstwa rolnego nasuwa się pytanie o cele wyodrębnienia i sposób definiowania gospodarstwa rolnego w polskim Kodeksie cywilnym. W przeciwieństwie do gospodarstwa włoskiego, nie jest jasna jego natura prawna<sup>118</sup> i nie ma – jak wspomniano – pewności co do możliwości kwalifikowania gospodarstwa rolnego jako jednego przedmiotu obrotu, co – podobnie jak w przypadku przedsiębiorstwa – zapewniłoby ochronę ciągłości prowadzonej w jego ramach działalności gospodarczej. Pewne wątpliwości budzić może także przyjęte przez polskiego ustawodawcę kryterium wyodrębnienia gospodarstwa rolnego, które nawiązuje do gruntowej koncepcji rolnictwa, a przez to nie odpowiada nowoczesnemu pojmowaniu tego działu gospodarki<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> Por. E. Kremer, op. cit., s. 42, która uważa, że art. 55<sup>2</sup> k.c. odgrywa jedynie rolę reguły interpretacyjnej. Tak też J. Mikołajczyk, *Gospodarstwo rolne a przedsiębiorstwo*, w: *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej i jej wpływ na Region Zamojski*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego, Zamość 2005, s. 85. Zob. też E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 55, który przyjmuje, że gospodarstwo jest szczególnym rodzajem przedsiębiorstwa. Por. też M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44-55<sup>3</sup> k.c.*, Zakamycze, Kraków 1997, s. 220; E. Klat-Górska, *Pojęcie gospodarstwa rolnego w umowie sprzedaży*, „Studia Prawnicze” 2000, z. 3-4, s. 92 i cytowana tam literatura oraz orzecznictwo; E. Skowrońska-Bocian, w: *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz do art. 1-449<sup>11</sup>*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2005, s. 219-220; J. Górecki, *Zbycie gospodarstwa rolnego w celu zabezpieczenia wierzytelności*, „Studia Iuridica Agraria” Białystok 2002, s. 295, którzy opowiadają się za poglądem, że gospodarstwo rolne może stanowić jeden przedmiot obrotu. Odrębne stanowisko zajmuje m.in. S. Rudnicki, w: *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga Pierwsza. Część ogólna*, red. S. Dmowski, S. Rudnicki, Warszawa 2004, s. 209. W odniesieniu do dzierżawy gospodarstwa rolnego zob. też A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 75-76.

<sup>117</sup> Tak też E. Kremer, op. cit., s. 39.

<sup>118</sup> Wyczerpująco na ten temat zob. D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 4, s. 985 i n.

<sup>119</sup> R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55<sup>3</sup> k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 3, s. 66.

Postawione pytanie o cele wyodrębnienia i sposób definiowania gospodarstwa rolnego staje się szczególnie aktualne w obecnym momencie, kiedy trwają prace nad nowym kodeksem cywilnym. Prace te w odniesieniu do gospodarstw rolnych powinny brać pod uwagę przemiany, jakie nastąpiły w Polsce na przełomie ostatniego dwudziestolecia i panujące obecnie zasady gospodarki rynkowej. W tym kontekście warta rozważenia wydaje się wysuwana już w doktrynie propozycja definiowania gospodarstwa rolnego (o ile w ogóle uznać zasadność utrzymania odrębnej jego definicji) jako „samodzielnego zespołu składników materialnych i niematerialnych zdolnego do prowadzenia działalności gospodarczej w dziedzinie rolnictwa i przyjęcie jako kryterium różnicy pomiędzy gospodarstwem rolnym a przedsiębiorstwem wyłącznie przedmiotu działalności gospodarczej”<sup>120</sup>. Tak zdefiniowanemu gospodarstwu powinna być także zapewniona możliwość stosowania zasad obrotu, jakie odnoszą się do obrotu przedsiębiorstwem, aby zapewnić możliwość obrotu nim jako zorganizowaną całością gospodarczą i by chronić prowadzoną w jego ramach rolniczą działalność gospodarczą.

## AGRICULTURAL HOLDING IN ITALIAN LAW – SELECTED ISSUES

### S u m m a r y

The aim of the paper is to present to the Polish reader the Italian regulations on the legal category of agricultural holding. These regulations might constitute a point of reference for deliberations upon the Polish solutions in this field, particularly with regard to work carried out on the new Polish civil code. The author analyzes the legal nature of the agricultural production workshop, i.e. its legal qualification as *fundus instructus* (principal object with belongings) and as an agricultural holding. The author touches upon the issues of lease and transfer of agricultural holding, the latter in a broader perception.

While concluding the paper the author compares the agricultural holding in Italian law with its concept defined under art. 55<sup>3</sup> of the Polish civil code. The author also points at

---

<sup>120</sup> P. Bielski, *Cele definiowania pojęcia gospodarstwa rolnego w systemie prawa – uwagi z perspektywy prawa handlowego*, „Rejent” 2005, nr 10, s. 62 i n. Por. też zgłoszoną zaraz po wprowadzeniu w 1990 r. do Kodeksu cywilnego definicji gospodarstwa rolnego propozycję R. Budzinowskiego, który postuluje zdefiniowanie gospodarstwa rolnego jako zespołu składników zorganizowanych w celu prowadzenia działalności rolniczej; R. Budzinowski, *Koncepcja...*, s. 147.

different legal nature of agricultural production units in both legal systems and at varied qualification criteria as agricultural holdings together with different rules on transfer. On this basis the question is raised with regard to the purpose of agricultural holding separation and to the way the agricultural holding is defined in the Polish civil code. The author gives suggestions on how to solve the matter.

### **L'AZIENDA AGRICOLA NEL DIRITTO ITALIANO: ALCUNI PROBLEMI**

#### **Riassunto**

L'obiettivo dell'articolo è presentare al lettore polacco le soluzioni normative adottate in Italia in riferimento all'azienda agricola, in quanto le stesse possono costituire un importante punto di riferimento per le riflessioni in materia del legislatore polacco, soprattutto in vista dell'elaborazione del nuovo codice civile polacco. L'autrice analizza la natura giuridica dell'apparato produttivo in agricoltura, ossia la sua qualificazione come *fundus instructus* (cioè una cosa principale con le pertinenze) e come azienda agricola, esamina la disciplina dell'affitto di azienda agricola e le norme riguardanti la circolazione della stessa.

In conclusione l'autrice mette a confronto la nozione italiana di azienda agricola e la nozione di azienda agricola, di cui all'art. 55<sup>3</sup> del codice civile polacco. Ne individua le differenze soprattutto in relazione alla natura giuridica delle unità produttive agricole, dei criteri di qualificazione e delle regole per la loro circolazione. Sulla base della comparazione effettuata, l'autrice si interroga circa gli obiettivi dell'individuazione dell'azienda agricola e sulla sua definizione nel diritto polacco, presentando proposte in merito.





DAMIAN PUŚLECKI

## Problem ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie

1. Rolnictwo jest nietypowym sektorem gospodarki, ponieważ z reguły miejscem pracy jest dom rodzinny. Oznacza to, że osoby bliskie rolnikowi, a zwłaszcza dzieci, narażone są na wszelkiego rodzaju zagrożenia wynikające z prowadzenia działalności rolniczej<sup>1</sup>. Rolnicy niejednokrotnie nie zdają sobie sprawy, że nawet niewinna zabawa dziecka na terytorium gospodarstwa rolnego odbywa się w miejscu wykonywania niebezpiecznej pracy. Według danych International Social Security Association (ISSA), dwie trzecie dzieci, które giną w rolnictwie, ma poniżej pięciu lat, a najczęstszą przyczyną ich śmierci są wypadki z udziałem pojazdów i maszyn rolniczych<sup>2</sup>.

Wypadki podczas działalności rolniczej występują znacznie częściej niż w przemyśle czy handlu. Zdarzeniom wypadkowym ulegają nie tylko rolnicy, ale także osoby im pomagające. Rolnicze ubezpieczenie wypadkowe nigdy nie obejmowało ochroną ubezpieczeniową wypadków osób najbliższych niezwiązanych z pracą rolniczą. Wypadki z udziałem tych podmiotów, ze względu na wielopokoleniowy charakter gospodarstw rolnych i pracę w rolnictwie osób najmłodszych w rodzinie, są poważnym problemem społecznym. Konieczność ochrony osób, które pracują

---

<sup>1</sup> Szerzej o wypadkach z udziałem dzieci: *Wypadkowość w rolnictwie*, red. J. Zagórski, Lublin 1996, s. 99 i n.

<sup>2</sup> Organizacja powstała w 1927 r. z siedzibą w Genewie, największa na świecie międzynarodowa organizacja skupiająca instytucje zabezpieczenia społecznego ([www.issa.int](http://www.issa.int)). KRUS jest członkiem ISSA od 1992 r. Szerzej E. Borowczyk, *Zabezpieczenie społeczne, rodzina i jednostka*, w: *Europejskie Spotkanie Regionalne ISSA. Ubezpieczenia w rolnictwie*, „Materiały i Studia” 1999, nr 3, s. 114.

w tak niebezpiecznym sektorze gospodarki, nie powinna budzić wątpliwości<sup>3</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu prawna regulacja ubezpieczenia wypadkowego powinna zapewniać wiejskim dzieciom ochronę przed wypadkami związanymi z działalnością rolniczą rodziców. W pierwszej części opracowania przedstawiona została swoista konstrukcja ochrony członków rodziny rolnika od wypadków przy pracy rolniczej, która obowiązywała do 2004 r., a więc do zmiany ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Nowelizacja ta całkowicie pozbawiła dzieci do 16 roku życia ochrony w razie wypadków przy pracy w rolnictwie. Dlatego dla udzielenia odpowiedzi na postawione powyżej pytanie kwestią niezwykle istotną jest rozstrzygnięcie problemu dopuszczalności pracy najmłodszych w działalności rolniczej rodziców. Warto w tym miejscu wskazać, jak zagadnienie ochrony dzieci w kwestii wypadków przy pracy w rolnictwie rozwiązane zostało w ustawodawstwie zachodnioeuropejskim. Ostatnia część artykułu zawiera podsumowanie i wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*.

2. Podstawowym wyznacznikiem zakresu ochrony osób pracujących w rolnictwie od wypadków przy pracy jest przewidziany przez prawo katalog podmiotów podlegających ubezpieczeniu wypadkowemu z mocy prawa. Podmiotami tymi, zgodnie z przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>4</sup>, jest rolnik, jego małżonek i domownik<sup>5</sup>. Osoby te podlegają ubezpieczeniu wypadkowemu, jeżeli nie są objęte innym ubezpieczeniem społecznym lub nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty albo ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Oprócz ubezpieczenia wypadkowego z mocy prawa, ustawodawca przewidział także możliwość ubezpieczenia na wniosek. Z takim wnioskiem występuje zainteresowany albo rolnik, na którego rachunek dana osoba pracuje. Należy zaznaczyć, że ubezpieczony „wnioskowo” może w każdej chwili od ubezpieczenia tego odstąpić<sup>6</sup>. Ubezpieczeniem wypadkowym na wniosek może być objęty inny rolnik lub domownik, jeżeli

<sup>3</sup> Wskaźnik wypadków przy pracy w rolnictwie wynosi ok. 12 zdarzeń na 1000 ubezpieczonych i jest znacznie wyższy niż w przemyśle czy handlu.

<sup>4</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291), powoływana dalej jako ustawa ubezpieczeniowa.

<sup>5</sup> Zob. art. 7 i 5 ustawy ubezpieczeniowej.

<sup>6</sup> Nieopłacenie składki przez ubezpieczonego wnioskowo rolnika może być traktowane równoznacznie z odstąpieniem od ubezpieczenia; zob. art. 3 ustawy ubezpieczeniowej.

prowadzona przez niego działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania, a także osoba, która będąc rolnikiem przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia. Jeżeli wymienione powyżej osoby podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu albo mają ustalone prawo do emerytury bądź renty lub innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, mogą zostać objęte ubezpieczeniem wypadkowym jedynie w ograniczonym zakresie. Granicę w przypadku wystąpienia zdarzenia wypadkowego wyznacza tu jedynie uprawnienie do jednorazowego odszkodowania określonego w art. 9 pkt 1 ustawy<sup>7</sup>.

Do czasu wprowadzenia zmian w ustawie ubezpieczeniowej nowelą z 2 kwietnia 2004 r.<sup>8</sup> obowiązywała w KRUS swoista konstrukcja ochrony osób bliskich i dzieci (w tym także małoletnich<sup>9</sup>) od wypadków przy pracy. Osoby te, same niepodlegające ubezpieczeniu, miały prawo do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, gdyż korzystały jak gdyby z ubezpieczenia rolnika. Nowelizacja ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników pozbawiła ich tego prawa. Należy w tym miejscu przypomnieć, że ochrona w razie wypadków przy pracy przysługiwała dzieciom rolnika prawie przez 27 lat, tj. od 1978 r. do maja 2004 r.<sup>10</sup> Nowelizacja ustawy doprowadziła zatem do zawężenia kręgu podmiotów, którym może przysługiwać jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. O świadczenie to obecnie może ubiegać się wyłącznie ubezpieczony rolnik, małżonek lub domownik, bądź członkowie rodziny ubezpieczonego, który zmarł wskutek wypadku przy pracy rolniczej. Zmiany wprowadzone do ustawy ubezpieczeniowej odebrały prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej osobom najbliższemu ubezpieczonemu rolnikowi, które same nie były ubezpieczone w KRUS, a które uległy wypadkowi, pomagając mu w pracach związanych z prowadzeniem działalności rolniczej. Ustawodawca pozostawił im jednak możliwość ubezpieczenia wypadkowego na wniosek (z wyjątkiem dzieci do lat 16).

Warto zauważyć, że – zgodnie z obowiązującymi przepisami – ubezpieczeniem na wniosek nie można objąć emerytów i rencistów, którzy

<sup>7</sup> Jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, zwane dalej jednorazowym odszkodowaniem.

<sup>8</sup> Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2004, Nr 91, poz. 873.

<sup>9</sup> W tym także wspomnianych wyżej dzieci dorosłych i osób bliskich rolnikowi.

<sup>10</sup> Szerzej. E. Jaworska-Spićak, *Prawo do odszkodowania osób bliskich rolnikowi z tytułu wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie” 2003, październik, s. 30.

mają orzeczoną niezdolność do samodzielnej egzystencji. Rozwiązanie to podyktowane zostało koniecznością racjonalizacji zasad ubezpieczenia rolników (także ubezpieczeniu wypadkowemu). Ustawodawca przyjął, że osoby, które nie są zdolne do samodzielnej egzystencji (do podstawowych czynności życia codziennego) i uzależnione są od pomocy innej bliskiej osoby, nie są również zdolne do wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej.

Jedną z przyczyn omawianych powyżej zmian był fakt, że dotychczas blisko 1/3 wszystkich wypłaconych jednorazowych odszkodowań przyznawana była osobom najbliższym ubezpieczonemu rolnikowi, które uległy wypadkom, nie będąc objętymi ubezpieczeniem wypadkowym, a ustawa stwarzała i stwarza nadal warunki, aby osoby te korzystały z ochrony ubezpieczenia, okresowo, na wniosek, za 1/3 obowiązującej składki. Niestety, zmiana ta spowodowała także pozbawienie prawa do odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej pomagającym rolnikowi dzieciom, które nie ukończyły 16 lat, gdyż nie mogą być one objęte ubezpieczeniem społecznym.

Należy stwierdzić, że w świetle obowiązującego w Polsce prawa<sup>11</sup> dzieci w tym wieku nie powinny pracować, ale w tradycję rodzinnego gospodarstwa rolnego wpisana jest praca wszystkich domowników, również dzieci. Nie wydaje się, aby ich pracę udało się wyeliminować i żeby była taka potrzeba. Praca na miarę sił i możliwości dziecka ma bowiem także swój wymiar wychowawczy<sup>12</sup>.

Dzieci rolnika do lat 16 stanowią zatem obecnie szczególny wyjątek w katalogu podmiotowym ubezpieczenia wypadkowego. Dotyczy to także dzieci niezamieszkujących z rolnikiem w gospodarstwie i pomagających rodzicom w prowadzeniu gospodarstwa rolnego w okresie intensywnych prac polowych<sup>13</sup>. Gdy ulegną one wypadkowi podczas wykonywania tych prac, nie otrzymają z KRUS świadczeń powypadkowych. Ustawodawca nie przewidział możliwości ubezpieczenia dzieci rolnika poniżej 16 roku życia, nawet na wniosek. Trudno uznać takie rozwiązanie za właściwe,

<sup>11</sup> Zob. art. 65 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., oraz art. 190 i n. ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. 1998, Nr 21, poz. 94 z późn. zm.

<sup>12</sup> Szerzej W. Kobielski, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników – wybrane problemy*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, nr 2 i 3, s. 45 i n.

<sup>13</sup> Szerzej zob. E. Jaworska-Spićak, *Zmiany od 2 maja 2004 r. w przepisach dotyczących świadczeń krótkoterminowych dla rolników*, „Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie” 2004, czerwiec, s. 27-28.

gdyż ze względu na swoistość pracy w gospodarstwie rolnym i charakter tych gospodarstw (w ogromnej większości rodzinnych), dzieci niejednokrotnie pomagają w pracy rolniczej rodzicom czy dziadkom. Zdarza się przy tym, że podczas wykonywania tych prac ulegają wypadkom<sup>14</sup>. W przypadku dzieci, granica pomiędzy pracą a zabawą jest jednak płynna. Fakt ten był niejednokrotnie załącznikiem rozmaitych problemów w postępowaniu powypadkowym KRUS.

Jedną z intencji ustawodawcy było najprawdopodobniej ograniczenie w znacznym stopniu zjawiska wypadkowości wśród dzieci na wsi. Poważny problem stanowiły tu także trudności związane z ustaleniem rzeczywistych przyczyn wypadków wśród dzieci i możliwości wyłudzenia odszkodowań, nagminną bowiem przyczyną wypadków była nieuwaga oraz niedopilnowanie dzieci przez samych rodziców. Bardzo często zdarzenia wypadkowe nie były *de facto* związane z wykonywaniem pracy rolniczej przez dzieci. Chociaż w prawie polskim, pod rządami ustawy ubezpieczeniowej sprzed wspomnianej nowelizacji, istniał paradoks, gdyż z prawa do jednorazowego odszkodowania korzystały także osoby nieubezpieczone, to trudno uznać przyjęte obecnie rozwiązanie przez ustawodawcę za właściwe<sup>15</sup>.

3. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że na tle ustawodawstw obcych (w Niemczech, we Francji i we Włoszech) zagadnienie ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie uregulowane zostało odmiennie. Kwestię podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu pracowników niemieckich, w tym także rolników, reguluje VII księga SGB<sup>16</sup>. Zgodnie z zawartym w niej art. 2 pkt 5, ubezpieczeniu od nieszczęśliwych wypadków przy pracy podlegają<sup>17</sup> m.in. przedsiębiorcy rolni, rolnicy indywidualni, małżonkowie<sup>18</sup> oraz członkowie rodziny<sup>19</sup> rolnika indywidualnego, którzy pracują

<sup>14</sup> Statystyki KRUS prowadzone do 2003 r. wskazywały ok. 1400 takich zdarzeń rocznie.

<sup>15</sup> Uchylenie w całości pkt 2 w art. 10 ust. 1 ustawy pozbawia dzieci prawa do jednorazowego odszkodowania. Biorąc pod uwagę, że gospodarstwa rolne mają charakter gospodarstw rodzinnych, nie powinno się tej grupy osób pozbawiać już raz nabytych praw. Tak: E. Jaworska-Spićak, *Prawo do odszkodowania osób bliskich rolnikowi z tytułu wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie” 2003, październik, s. 32-33.

<sup>16</sup> Siebtes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung Zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 13 G v. 16.5.2008 I 842 (Kodeks Zabezpieczenia Społecznego, Księga 7 – Ubezpieczenie wypadkowe, weszła w życie 1 stycznia 1997 r.).

<sup>17</sup> Katalog osób, które podlegają ubezpieczeniu wypadkowemu, jest dość obszerny.

<sup>18</sup> Także tzw. partnerzy życiowi (konkubenci).

<sup>19</sup> Do trzeciego stopnia pokrewieństwa – patrz SGB VII § 2 (4) pkt 1.

w jego gospodarstwie rolnym oraz ich współmałżonkowie i wszystkie osoby pracujące w gospodarstwie rolnym, także te zatrudnione na podstawie umowy o pracę, świadczenia usług lub nauki zawodu, wszystkie osoby, które – nie będąc związane taką umową – wykonują swoją działalność w gospodarstwie rolnym jak ubezpieczony, nawet okresowo, za wyrażoną lub przypuszczalną wolą rolnika<sup>20</sup>. Ubezpieczeniu podlegają także dzieci pomagające rolnikowi w prowadzeniu działalności rolniczej bez względu na wiek.

W myśl art. L 722-1 Code rural, obowiązkowi ubezpieczenia wypadkowego podlega rolnik i jego małżonek prowadzący działalność rolniczą lub przedsiębiorstwo rolne na terytorium Francji. Praca w gospodarstwie rolnym musi więc stanowić główne źródło jego utrzymania. Osoby podlegające obowiązkowi ubezpieczenia mogą zawierać wszelkiego rodzaju ubezpieczenia dodatkowe lub uzupełniające na własny rachunek i dobrovolnie<sup>21</sup>.

Ubezpieczeniu wypadkowemu we Francji podlegają także domownicy – osoby bliskie rolnikowi, które ukończyły 16 lat, żyją w gospodarstwie rolnym i pracują w nim stale jako osoby niezwiązane z rolnikiem stosunkiem pracy<sup>22</sup>. Ustawodawca francuski nałożył także obowiązek ubezpieczenia na dzieci rolnika poniżej 16 roku życia będące pod jego opieką lub małżonka rolnika albo domownika, niezależnie od tego, czy są to dzieci własne, przysposobione, biologicznie uznane lub nie. Ubezpieczeniu podlegają także dzieci powyżej 20 roku życia, które kontynuują naukę lub przerwały ją ze względu na chorobę.

Aby przeciwdziałać nierespektowaniu przez dużą liczbę rolników obowiązku ubezpieczenia wszystkich osób spełniających wymagania ustawy<sup>23</sup>, system ATEXA wprowadził procedurę przystąpienia do ubezpieczenia z urzędu<sup>24</sup>. Do kompetencji rolniczych kas wzajemnych (MSA) należy kontrolowanie, czy rolnicy dopełnili obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia wszystkich osób pomagających w gospodarstwie i niezwiązanych z rolnikiem stosunkiem pracy. W przypadku stwierdzenia nieprawidł-

<sup>20</sup> § 2 pkt 5., BVII Sozialgesetzbuch.

<sup>21</sup> Zob. art. L 722-1 Code rural.

<sup>22</sup> Warto zauważyć, że osoby, które posiadają status domowników od 18 maja 2005 r., nie mogą być traktowane jako domownicy dłużej niż 10 lat; zob. art. L-722-10 Code rural.

<sup>23</sup> Na gruncie poprzedniej regulacji było to zjawisko bardzo powszechne. Warto zaznaczyć, że – zgodnie z dawnym brzmieniem art. 1234-14 Code rural – rolnik, który popełnił błąd i nie dochował obowiązku ubezpieczenia wobec osób będących jego domownikami, podlegał karze za to wykroczenie.

<sup>24</sup> Jako instytucję realizującą przymus ubezpieczeniowy.

wości, przekazują one odpowiednie informacje oraz personalia osobowe szefowi departamentu ds. inspekcji pracy, zatrudnienia i polityki socjalnej w rolnictwie<sup>25</sup> w celu przymusowego zrealizowania obowiązku przystąpienia do ubezpieczenia.

Z kolei w prawie włoskim podleganie ubezpieczeniu od wypadków przy pracy w rolnictwie uregulowane zostało w dziale II ustawy o obowiązkowym ubezpieczeniu z tytułu wypadków przy pracy z 30 czerwca 1965 r.<sup>26</sup> Zgodnie z art. 205 tej ustawy, ubezpieczeniu od wypadków przy pracy w rolnictwie podlegają osoby w wieku od lat dwunastu do ukończenia lat siedemdziesięciu, które stale albo tymczasowo pracują w gospodarstwach rolnych lub leśnych. Ustawodawca objął ubezpieczeniem nie tylko właściciele tych gospodarstw, lecz także dzierżawców i ich małżonków. Ubezpieczeniu podlegają również dzieci<sup>27</sup> rolnika (biologiczne i przysposobione) oraz krewni<sup>28</sup>, jeżeli stale pracują fizycznie w gospodarstwie, także w przypadku, gdy nie zamieszkają wspólnie z rolnikiem na jego terytorium.

W Niemczech i we Francji istnieje zatem obowiązek ubezpieczenia dzieci pomagających w działalności rolniczej rodziców bez względu na wiek, we Włoszech obowiązek ten powstaje wraz z ukończeniem lat dwunastu<sup>29</sup>, natomiast w Polsce, zgodnie z powyżej przeprowadzonymi rozważaniami, dzieci pozbawione są zupełnie ochrony ubezpieczeniowej od wypadków przy pracy w rolnictwie.

**4. Z zatrudnianiem dzieci niepełnoletnich przez utrzymujących je rodziców wiążą się liczne wątpliwości dotyczące dopuszczalności takiej praktyki. Prawo pracy ogranicza możliwość zatrudniania osób w wieku od 16 do 18 lat<sup>30</sup>, wykluczając zasadniczo zarobkowy cel takiego zatrudnienia<sup>31</sup>. Osoby, które nie ukończyły 16 roku życia, poza pewnymi wyjątkami<sup>32</sup>, nie**

<sup>25</sup> ITEPSA – Inspecteur du Travail, Emploi et Politique Sociale en Agriculture.

<sup>26</sup> Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali, D.P.R. 30 giugno 1965, N. 1124 z późn zm., cytowana dalej jako włoska ustawa wypadkowa.

<sup>27</sup> Warto zaznaczyć, że ustawodawca posługuje się kryterium wieku – do 12 lat.

<sup>28</sup> Także porzuceni nieletni.

<sup>29</sup> Zob. SGB VII § 2, art. L-722-10 Code rural oraz art. 205 włoskiej ustawy wypadkowej.

<sup>30</sup> Art. 65 ust. 3 Konstytucji i art. 190 § 2 Kodeksu pracy zakazuje zatrudniania osób w wieku poniżej 16 lat.

<sup>31</sup> Zob. art. 22 § 2 art. 191 § 2 oraz art. 304(5) k.p.

<sup>32</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 5 grudnia 2002 r. w sprawie przypadków, w których wyjątkowo jest dopuszczalne zatrudnianie młodocianych, którzy nie

mają zdolności prawnej w stosunkach pracy i nie mogą same zawrzeć umowy o pracę<sup>33</sup>.

Rolnika i dzieci nie łączy jednak stosunek pracy<sup>34</sup>, tak więc Kodeks pracy nie będzie miał zastosowania do dzieci pracujących w rolnictwie. W przypadku pracy dzieci nie można mówić o zatrudnieniu, lecz o pomocy w działalności rolniczej rodziców. Warto zauważyć, że nawet w prawie pracy istnieją wątpliwości co do możliwości zawarcia umowy o pracę pomiędzy dzieckiem a rodzicem. Trzeba bowiem mieć na uwadze dwie okoliczności: obowiązek pomocy dziecka w gospodarstwie domowym, który mógłby być tożsamy z obowiązkami wynikającymi z umowy o pracę, oraz występowanie rodzica w podwójnej roli: jako pracodawcy i przedstawiciela ustawowego dziecka<sup>35</sup>.

Problem pracy dzieci w rolnictwie jest złożony. Coraz częściej podejmowane są próby zmierzające do unormowania pracy dzieci w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Inicjatywę taką podjął m.in. Rzecznik Praw Dziecka, kierując do rządu wnioski w tej sprawie<sup>36</sup>. Niejednokrotnie można spotkać się ze stanowiskiem, że wskazana norma konstytucyjna (art. 65 ust. 3) zabrania nie tylko zatrudniania młodocianych w ramach stosunku pracy, ale również angażowania dzieci do prac w rodzinnych gospodarstwach rolnych<sup>37</sup>. Warto tu także wspomnieć o normach podobnej treści, wynikających z art. 32 Konwencji o prawach dziecka<sup>38</sup>, który

---

ukończyli gimnazjum, osób niemających 16 lat, które ukończyły gimnazjum oraz osób niemających 16 lat, które nie ukończyły gimnazjum; Dz. U. 2002, Nr 214, poz. 1808.

<sup>33</sup> Szerzej zob. M. Skąpski, *Wybrane zagadnienia współpracy zawodowej rodziców i dzieci*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, nr 4, s. 42 i n.; zob. także S. Lachowski, *Uregulowania prawne możliwości angażowania dzieci do pracy w rodzinnym gospodarstwie rolnym*, w: J. Zagórski, S. Lachowski, *Zagrożenia zdrowia dzieci angażowanych do prac w rodzinnym gospodarstwie rolnym*, Lublin 1999, s. 24 i n.

<sup>34</sup> Por. B. Banaszek, *Prawne aspekty pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym*, Warszawa 1989, s. 80-81. Treść obowiązujących norm uzasadnia konstruowanie domniemania, że osoby będące „domownikami”, w rozumieniu ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (obowiązującej do 1990 r.), nie pozostają w stosunku pracy z właścicielem gospodarstwa. Nawiązanie stosunku pracy między tymi osobami byłoby możliwe, ale miałyby wymagać „w pełni świadomego” oświadczenia woli w formie pisemnej.

<sup>35</sup> M. Skąpski, op. cit., s. 53.

<sup>36</sup> W. Kobielski, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników, wybrane problemy*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, nr 2 i 3, s. 31.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>38</sup> Zob. art. 32 Konwencji: „Państwa-strony uznają prawo dziecka do ochrony przed wyzyskiem ekonomicznym, przed wykonywaniem pracy, która może być niebezpieczna lub może kolidować z kształceniem dziecka, bądź może być szkodliwa dla zdrowia dziecka lub jego rozwoju



przyznaje dziecku prawo do ochrony przed wyzyskiem ekonomicznym i przed wykonywaniem niebezpiecznej oraz szkodliwej pracy. Nie można pominąć też ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 182<sup>39</sup> dotyczącej m.in. zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci (art. 1). Zgodnie z art. 3 lit. d wspomnianej Konwencji, do najgorszych form pracy dzieci zalicza się pracę, która ze względu na swój charakter lub okoliczności, w których jest prowadzona, może zagrażać zdrowiu lub bezpieczeństwu dzieci.

Z drugiej jednak strony przepis art. 91 § 2 k.r.o.<sup>40</sup> nakazuje dziecku, które jest na utrzymaniu rodziców i mieszka u nich, pomagać im we wspólnym gospodarstwie. Zakres pojęcia „wspólne gospodarstwo” bywa interpretowany dość szeroko, obejmując obok gospodarstwa domowego również rolnicze gospodarstwo produkcyjne, a także zakład rzemieślniczy<sup>41</sup>. Szeroka interpretacja jest tu uzasadniona tylko w stosunku do gospodarstwa rolnego. Charakteryzuje się ono daleko idącym zespoleniem części domowej i produkcyjnej gospodarstwa, w związku z czym pomoc w gospodarstwie domowym często obejmować będzie czynności odnoszące się do rolniczej działalności produkcyjnej, gdyż oddzielenie tych dwóch zakresów prac jest bardzo trudne<sup>42</sup>. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w przeważającej mierze działalność rolnicza prowadzona jest w gospodarstwach rodzinnych.

Prace wykonywane w rolnictwie niejednokrotnie wiążą się z intensywnym, a niekiedy długotrwałym narażeniem na oddziaływanie czynników szkodliwych. W efekcie u dzieci wiejskich częściej wstępują zaburzenia rozwoju fizycznego (różnego rodzaju wady i schorzenia). Trudne do oceny są natomiast negatywne skutki omawianej sytuacji w zakresie edukacji dzieci wiejskich. Dzieci te poświęcają czas na pracę w gospodarstwie, często zaniedbują obowiązki szkolne, nie mają możliwości rozwijania zainteresowań, ani też czasu na zabawę. Powyższym argumentom

---

fizycznego, umysłowego, duchowego, moralnego lub społecznego. Konwencja stanowi, iż państwa-strony będą podejmowały kroki ustawodawcze, administracyjne, socjalne oraz środki w dziedzinie oświaty dla zapewnienia realizacji postanowień wskazanego artykułu”; [www.brpd.gov.pl](http://www.brpd.gov.pl).

<sup>39</sup> Konwencja MOP nr 182 z 1999 r., weszła w życie 19 listopada 2000 r.; [www.mop.pl](http://www.mop.pl).

<sup>40</sup> Ustawa z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. Nr 9, poz. 59.

<sup>41</sup> Nie wydaje się natomiast uzasadnione twierdzenie, że norma art. 91 § 2 k.r.o. dotyczy również zakładu rzemieślniczego, chyba że jest on również przestrzennie związany z gospodarstwem domowym; por. M. Skąpski, op. cit., s. 54.

<sup>42</sup> Szerzej ibidem, s. 53.

nie można odmówić słuszności. Podzielając nawet w pełni tę tezę, złożoność problemu pracy najmłodszych w rolnictwie nie stwarza szans na jego szybkie rozwiązanie w sposób społecznie akceptowany<sup>43</sup>.

Rozważając problematykę ochrony dzieci wiejskich od wypadków przy pracy w rolnictwie, nie można pominąć zagadnienia ochrony pracy w gospodarstwie rolnym przy jednoczesnym uwzględnieniu charakteru ubezpieczenia wypadkowego. Należy pamiętać, że w odniesieniu do gospodarstw rolników indywidualnych nie mają zastosowania przepisy o bezpieczeństwie i higienie pracy. Ponadto, rolnik występuje jako podmiot prowadzący działalność rolniczą, który swoim gospodarstwem zarządza samodzielnie, korzystając w pełni z prawa własności. Wszystko to wpływa w istotny sposób na konieczność doboru form ochrony pracy<sup>44</sup>.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników wprowadziła znacznie szersze pojęcie wypadku przy pracy niż w ubezpieczeniu pracowniczym. Przyjmując definicję „wypadku przy pracy rolniczej”, zamiast „wypadku w gospodarstwie rolnym”, ustawodawca zrezygnował z podkreślenia związku przyczynowego z miejscem pracy. W ubezpieczeniu rolników brak jest drugiej strony, tj. pracodawcy zobowiązanego do wypłaty odszkodowania. Ubezpieczenie to ma więc charakter samoubezpieczenia, w którym związek z miejscem pracy dla ubezpieczającego się nie jest najistotniejszy, a ubezpieczenie ma go chronić przed skutkami nieszczęśliwych wypadków związanych z pracą. Powoduje to w oczywisty sposób zwiększenie zakresu ochrony ubezpieczeniowej także na inne osoby, rozszerzając istotnie zakres ryzyka ubezpieczeniowego na zdarzenia mogące być przyczyną wypadków wśród rolników, członków ich rodzin, w tym także dzieci<sup>45</sup>.

Powyższą argumentację uwzględnia przepis art. 11 ust. 2 ustawy, przyznający Radzie Rolników prawo wnioskowania o rozszerzenie listy czynności wykonywanych poza terenem gospodarstwa, które traktuje się w zakresie uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia z tytułu wypadków na równi z czynnościami związanymi z prowadzeniem działalności rolniczej. Przy odpowiedniej zmianie wyżej wymienionych przepisów prawo do zmian przedmiotowych można by rozciągnąć na zmiany podmiotowe, tj. dając prawo do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego innym osobom niż wymienione w ustawie, np. dzieciom. W tym miejscu należy pod-

<sup>43</sup> W. Kobielski, *Wypadki przy pracy...*, s. 34.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 34.

<sup>45</sup> Ibidem.

kreślić, że konsekwencje takich regulacji prawnych poniosą sami ubezpieczeni rolnicy, ponieważ ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest w pełni samofinansujące się, a więc ostatecznie to rolnicy swoją składką pokryją dodatkowe obciążenia z tytułu tego ubezpieczenia<sup>46</sup>.

Należy jednocześnie zauważyć, że nie wydaje się właściwe nadmiernie szerokie rozumienie zobowiązania dzieci do pomocy rodzicom we wspólnym gospodarstwie. Trzeba pamiętać o tym, że rozważania dotyczą dzieci niepełnoletnich, objętych obowiązkiem edukacyjnym, ewentualnie już pełnoletnich, uzupełniających edukację w szkole wyższej. Ich najistotniejszym zadaniem jest nauka. Edukacja niewątpliwie jest zgodna z dobrem dziecka. Ten aspekt powinien być uwzględniany na pierwszym miejscu przez rodziców wychowujących dziecko i sprawujących nad nim pieczę.

Przepisów k.r.o.<sup>47</sup> nie można jednak rozumieć jako nakazanie dzieciom regularnego świadczenia pracy w takim rozmiarze, aby miała ona istotne znaczenie gospodarcze dla działalności rolniczej rodziców. Chodzi tu bowiem jedynie o pomoc w prowadzeniu działalności wpływającą na kształtowanie osobowości dziecka, wychowanie i ewentualnie przygotowanie do prowadzenia gospodarstwa w przyszłości. Wyklucza to zatem praktyki nadmiernej eksploatacji dzieci jako siły roboczej, wbrew ich dobru. Warto zauważyć, że nie tylko na polskiej wsi<sup>48</sup> można zaobserwować takie zjawisko.

Analizując przyczyny wypadków dzieci w rolnictwie Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Państwowa Inspekcja Pracy opracowały w 1998 r. wykaz prac, których rolnicy nie powinni zlecać swoim dzieciom przed ukończeniem 15 lat. Są to m.in.: kierowanie ciągnikami rolniczymi i maszynami samobieżnymi, obsługa kombajnów, pras, kopaczek do zbioru okopowych, obsługa maszyn (sieczkarni, śrutowników, młocarni, pił tarczowych), wszelkie prace związane z chemicznymi środkami ochrony roślin itp.<sup>49</sup> Głównym kryterium zamieszczenia prac w wykazie było narażenie człowieka na niebezpieczeństwo wystąpienia nieszczęśliwego wypadku. Warto mieć ten fakt

<sup>46</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>47</sup> Zob. art. 91 § 2 k.r.o.

<sup>48</sup> Zob. np. wywiad z Markiem Nowickim, prezesem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, „Gazeta Wyborcza” z 10 grudnia 1998 r.: „Na wsi wciąż zdarza się praca niewolnicza – zmusza się dzieci do pracy w gospodarstwie”.

<sup>49</sup> Zob. wykaz prac, których rolnicy nie powinni zlecać swoim dzieciom przed 15 rokiem życia; [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl).

na uwadze, zlecając dziecku pomoc w czynnościach związanych z prowadzeniem działalności rolniczej<sup>50</sup>.

Nie można całkowicie wykluczyć pracy dzieci w rodzinnym gospodarstwie rolnym. Pozbawienie ich jakiegokolwiek ochrony z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, biorąc pod uwagę zagrożenie wypadkowością w rolnictwie, nie wydaje się trafnym rozwiązaniem. Podkreślając fakt, że w Polsce w ciągu ostatnich lat rocznie ponad 1400<sup>51</sup> dzieci ulegało wypadkom w rolnictwie, problem ten jest niezwykle istotny. Dzieci pomagają rolnikom w działalności rolniczej, co jest faktem niezaprzeczalnym. Nie da się tego zjawiska wyeliminować w gospodarstwach rodzinnych. Istnieje zatem cała rzesza osób pracujących w rolnictwie, nieubezpieczonych i pozbawionych ochrony od wypadków przy pracy. Należy także zaznaczyć, że mimo powyższych uwag pracę dzieci w gospodarstwach rolnych rodziców w swoisty sposób akceptuje ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Wspomniany akt prawny obejmuje ubezpieczeniem domowników rolnika, którymi mogą być m.in. dzieci, które ukończyły już 16 lat.

Mając na uwadze przeprowadzone rozważania, należy stwierdzić, że zakres podmiotowy ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie określony został w ustawie ubezpieczeniowej zbyt wąsko i nie obejmuje wszystkich osób pracujących faktycznie w rolnictwie. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie opiera się w zasadzie na przymusie i powszechności. Obowiązek ubezpieczenia jest uzasadniony tym, że nie wszyscy prowadzący działalność rolniczą są odpowiednio przezorni i zapewnia jednocześnie jego powszechność. Warto zauważyć, że o pełnej powszechności można mówić jedynie wtedy, gdy ubezpieczenie wypadkowe obejmować będzie swym zakresem wszystkich członków „danej społeczności”. Nie można także zapomnieć, że aktualna regulacja przewiduje możliwość wnioskowego ubezpieczenia wypadkowego.

Podstawy ochrony przed niezdolnością do pracy i na wypadek inwalidztwa zapewnia każdemu obywatelowi polskiemu art. 67 Konstytucji RP. Ochrona ta, realizowana głównie metodą ubezpieczeniową, powinna przysługiwać każdej osobie pracującej, charakteryzować się powszechno-

<sup>50</sup> Zob. apel Prezesa KRUS R. Kwaśnickiego z maja 2008 r. w postaci jednostronicowej broszury w kwestii odpowiedzialności rodziców za bezpieczeństwo dzieci na terenie gospodarstwa rolnego, [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl).

<sup>51</sup> Wg danych KRUS za 2003 r. – wypadki dzieci do lat 15.

ścią oraz obejmować wszystkie zdarzenia zagrażające niezdolności do pracy i uzyskiwania tą drogą środków utrzymania.

W przeszłości kwestia ochrony ubezpieczeniowej ludności pracującej w rolnictwie była przedmiotem konfliktów zarówno na płaszczyźnie koncepcji społecznych, ekonomicznych, jak również w sferze praktyki i polityki. Świadczy o tym objęcie rolników indywidualnych społeczną ochroną od wypadków przy pracy dopiero na mocy ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin<sup>52</sup>. System ubezpieczenia społecznego rolników jest zatem instytucją dość młodą i stale rozwijającą się. Rozwiązania kształtujące ochronę osób pracujących w rolnictwie, przyjęte we wcześniejszych aktach prawnych, nie pozostają zatem bez znaczenia dla kształtu aktualnej regulacji ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie.

O tytule podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu decydować powinna niewątpliwie przynależność do określonego zawodu (tu: rolniczego) i prowadzenie charakterystycznej dla niego działalności – w tym przypadku: działalności rolniczej. Zmiany w ustawie ubezpieczeniowej z 2004 r. zawęziły krąg podmiotów, którym może przysługiwać jednorazowe odszkodowanie wyłącznie do osób ubezpieczonych oraz ograniczyły możliwość wnioskowego przystąpienia do ubezpieczenia wypadkowego. O ile wprowadzenie rozwiązania uniemożliwiającego osobom niezdolnym do samodzielnej egzystencji ubezpieczenia się na wniosek od wypadku przy pracy można uzasadnić koniecznością racjonalizacji zasad jego podlegania, o tyle zabieg pozbawienia pełnej ochrony dzieci poniżej 16 roku życia pracujących w rolnictwie należy ocenić krytycznie. W świetle aktualnej regulacji istnieje zatem szereg osób pracujących w rolnictwie, nieubezpieczonych i pozbawionych ochrony od wypadków przy pracy.

5. Przeprowadzone rozważania uprawniają do stwierdzenia, że konieczne jest zrewidowanie obowiązujących dziś przepisów określających zakres podmiotowy rolniczego ubezpieczenia wypadkowego. Pomijając inne, nieporuszone tutaj problemy występujące przy określaniu statusu ubezpieczeniowego rolnika, jego małżonka i domownika, zmiany te nie powinny pominąć kwestii ochrony osób najmłodszych faktycznie wykonujących pracę w rolnictwie. Należy bowiem pamiętać, że rolnictwo jest jednym z najbardziej wypadkogennych działów gospodarki.

---

<sup>52</sup> Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. 1977, Nr 32, poz. 140.

Mając na względzie funkcje i istotę społecznego ubezpieczenia wypadkowego, a także rozwiązania przyjęte w innych ustawodawstwach europejskich, pożądane jest, by ubezpieczenie wypadkowe obejmowało swoim zakresem wszystkie podmioty faktycznie pracujące w rolnictwie. Prowadzona działalność rolnicza lub pomoc przy jej wykonywaniu stanowi bowiem podstawę podlegania ubezpieczeniu. Rodzinny charakter większości gospodarstw rolnych w Polsce i powszechne zjawisko pomocy dzieci w lżejszych pracach rolniczych utwierdza tylko w tym przekonaniu. Pomijając ukazane wcześniej kwestie dopuszczalności pracy dzieci w rolnictwie, należy podkreślić, że pomoc najmłodszych w czynnościach rolniczych jest na wsi zjawiskiem powszechnym. Nie da się tego faktu wyeliminować poprzez pozbawienie ochrony ubezpieczeniowej od zdarzeń wypadkowych w rolnictwie. Problemu tego nie rozwiążą także obowiązkowe ubezpieczenia gospodarcze czy fakultatywne od następstw nieszczęśliwych wypadków<sup>53</sup>.

Warto zatem rozważyć wprowadzenie do ustawy ubezpieczeniowej możliwości ubezpieczenia na wniosek dzieci rolnika od wypadku przy pracy rolniczej. Nie należy oczywiście przyjmować, że każde dziecko już od najmłodszych lat jest zdolne do wykonywania pracy rolniczej. Wśród pracowników KRUS<sup>54</sup> można niejednokrotnie spotkać się ze stanowiskiem, że objęcie wszystkich dzieci ubezpieczeniem wnioskowym stanowiłoby przyzwolenie na pracę dzieci w gospodarstwie oraz że małe dzieci w ogóle nie powinny pracować w rolnictwie. Trudno się z powyższymi twierdzeniami nie zgodzić. Problemem pozostaje więc kwestia oceny zdolności dzieci do pomocy rolnikowi w wykonywaniu czynności rolniczych.

Pewnym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie do ustawy ubezpieczeniowej możliwości ubezpieczenia wypadkowego dzieci na wniosek, począwszy od ukończenia przez nie 12 roku życia. Taka konstrukcja z jednej strony znacznie ograniczyłaby możliwości wyłudzeń odszkodowania w przypadku zdarzenia wypadkowego, do którego doszło – przykładowo – podczas zabawy dziecka<sup>55</sup>. Z drugiej – pozwalałaby objąć ochroną dzieci, które rzeczywiście pomagają rolnikowi i na jego wniosek są ubezpieczone od wypadków przy pracy rolniczej.

<sup>53</sup> Pierwsze ze względu na problemy odpowiedzialności rolnika za powierzoną pracą dziecku, a drugie ze względu na niewielką sumę ubezpieczenia, a co za tym idzie – niską jakość świadczeń.

<sup>54</sup> Np. Oddział Regionalny KRUS w Poznaniu.

<sup>55</sup> W praktyce, dla potrzeb ubezpieczeniowych, rolnik często oświadczał pracownikowi KRUS, że 4-latek szedł np. po jajka do kurnika.

Mając na uwadze doświadczenia niemieckie i francuskie, najtrafniejszym wydaje się tu jednak wprowadzenie ubezpieczenia obowiązkowego. Z kolei, wzorem rozwiązań włoskich, należałoby opowiedzieć się za objęciem ubezpieczeniem wypadkowym<sup>56</sup> dzieci wiejskich, które ukończyły 12 rok życia<sup>57</sup>. Wiek ten z pewnością pozwala dziecku na pomoc rodzicom w lżejszych pracach w gospodarstwie, choć trzeba zauważyć, że przyjęta granica wieku może być dyskusyjna. Zgodnie z powszechną praktyką na wsi, dzieci zawsze pomagały i będą pomagać rodzicom w działalności rolniczej. Faktyczna praca w rolnictwie przesądza o zasadności objęcia tych osób ochroną społecznego ubezpieczenia wypadkowego.

Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę, skutkujące całkowitym pozbawieniem dzieci rolnika ochrony od wypadków przy pracy, należy ocenić krytycznie. Z uwagi na rodzinny charakter gospodarstw rolnych, swoistość pracy w rolnictwie i występowanie powszechnego zjawiska pomocy najmłodszych w pracach rolniczych, konieczność rozszerzenia ochrony ubezpieczeniowej na tę grupę osób nie powinna budzić wątpliwości. Obowiązkowego objęcia ubezpieczeniem wypadkowym dzieci wiejskich od 12 lat nie należałoby jednak dokonywać poprzez obniżenie wieku domownika. Dzieci do chwili ukończenia 16 roku życia winny być otoczone dodatkową ochroną z uwagi na ciężar zlecanych i wykonywanych prac. Warto zatem zastanowić się nad potrzebą szczegółowej regulacji prawnej materii związanej z pomocą dzieci w pracach w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Jej zadaniem byłoby przede wszystkim na określeniu form i zakresu prac w rolnictwie, których powierzanie dzieciom w określonym wieku byłoby normatywnie zabronione. Jednocześnie, dla zapewnienia gwarancji respektowania takich przepisów, celowe wydaje się wprowadzenie sankcji za ich naruszenie.

## CHILD PROTECTION AGAINST ACCIDENTS AT AGRICULTURE WORK

### Summary

The aim of the paper is to answer the question on the level of protection rural children are given by the legal regulation on accident insurance at agricultural work. Considerations carried out in the paper form a critical assessment of current solutions, because the law on

<sup>56</sup> Należy mieć tu jednak na uwadze ubezpieczenie wypadkowe obejmujące także grupę świadczeń powypadkowych a w szczególności rentę z tytułu niezdolności do pracy.

<sup>57</sup> Zob. art. 205 włoskiej ustawy wypadkowej.

social insurance of farmers does not extend the insurance protection to youngest persons working in agriculture, even when applying for it.

The author concludes by stating that due to the family character of agricultural holdings, the specifics of agricultural work and the common practice of children helping at agricultural work there exists a need for an extension of the personal catalogue in agricultural accident insurance. The arguments given in the paper call for such an extension being committed towards children. However, this shall not be done by lowering the age of household member. Children until the age of sixteen should be specifically protected due to the burden of work given to and carried out by them.

### **LA TUTELA DEI BAMBINI DAGLI INFORTUNI SUL LAVORO IN AGRICOLTURA**

#### **Riassunto**

L'articolo cerca di comprendere in quale misura la disciplina dell'assicurazione tuteli i bambini dagli infortuni sul lavoro in agricoltura. Considerazioni critiche vengono mosse alle vigenti soluzioni legislative poiché la legge sulla previdenza sociale degli agricoltori non prevede – neppure a richiesta – la copertura assicurativa per i più giovani che effettivamente lavorano in agricoltura.

In conclusione l'autore constata che, a causa del carattere familiare delle aziende agricole, della specificità del lavoro in agricoltura e per il fatto che spesso i bambini aiutano nei lavori agricoli, esiste la necessità di estendere dal punto di vista soggettivo l'assicurazione agricola contro gli infortuni. Gli argomenti addotti in merito determinano la necessità dell'estensione della tutela assicurativa a questo gruppo di persone. Ciò non dovrebbe avvenire attraverso l'abbassamento dell'età del familiare. I bambini al compimento dei 16 anni dovrebbero essere coperti di una tutela aggiuntiva dato l'entità dei lavori effettuati.



---

## II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

---

### RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Alberto Germanò, Eva Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, G. Giappichelli Editore, Torino 2008, ss. 393.

Nauczanie wspólnotowego prawa rolnego w państwach Europy Zachodniej, w tym także we Włoszech, ma już długą tradycję<sup>1</sup>. Efektem zainteresowania dydaktyki tą dziedziną wspólnotowej legislacji są opracowania przygotowane z myślą o wspomoczeniu procesu nauczania. Recenzowana praca znanych i cenionych autorów włoskich, profesorów uniwersytetów w Rzymie i w Sienie, ma właśnie charakter podręcznika i jest adresowana do studentów zainteresowanych wspólnotowym prawem rolnym. Dydaktyczne przeznaczenie książki nie wpłynęło wprawdzie na dobór treści, ale przesądziło o sposobie przedstawienia poruszanej w niej problematyki.

Już na wstępie należy podkreślić, że recenzowana książka powstała na bazie dotychczasowego dorobku naukowego Autorów. Prezentowane w niej zagadnienia były już przedmiotem ich obszernych prac, w tym zwłaszcza książek poświęconych międzynarodowej i wspólnotowej problematyce rynku rolnego oraz wspólnotowemu prawu rolnemu<sup>2</sup>. Nie jest więc ona relacją czy streszczeniem cudzych rozważań z minimalnym własnym wkładem intelektualnym, a zatem odbiega od wcale nierzadkiej praktyki opracowywania pomocy dydaktycznych (podręczników czy skryptów) na podstawie jedynie obcych ustaleń. Bez wątpienia taka kolejność wysiłku naukowego – od

---

<sup>1</sup> Zob. np. G. Angiulli, *Elementi per insegnamento di diritto agrario comunitario*, w: *La didattica del diritto agrario nel contesto dell'integrazione europea. L'evoluzione della P.A.C.: da Mansholt alle proposte di Mac Sharry*, Atti delle Giornate camerti di diritto agrario comunitario, Camerino 6-7 dicembre 1991, red. E. Capizzano, Camerino 1991-1992, s. 213 i n.; S. Sgarbanti, *Insegnamento del diritto agrario comunitario*, w: *40 anni di diritto agrario comunitario. Atti del convegno*, Milano 1999, s. 109 i n.

<sup>2</sup> A. Germanò, E. Rook Basile, A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Milano 2002; A. Germanò, E. Rook Basile, *Diritto agrario*, Torino 2006.

gruntownych badań własnych do upowszechniania ich wyników (także w zakresie nauczania) – zasługuje na uznanie.

Autorzy nie ukrywają, że podręcznik oparty jest na już opublikowanych przez nich książkach. Zaznaczają wszakże, że sposób prezentacji treści uwzględnia dydaktyczny cel opracowania – jest to takie ujęcie, które powinno ułatwić studentom opanowanie niełatwego, a przy tym bardzo obszernego materiału normatywnego. Ze względu na to pomija się w książce zbyt szczegółowe analizy i prezentację poglądów doktryny, a powoływanie literatury w przypisach zostało zastąpione przez bardzo obszerną bibliografię do każdego rozdziału, zamieszczoną na końcu książki. To rozstrzygnięcie „techniczne” należy uznać za słuszne. Daje ono czytelnikowi możliwość dotarcia do interesującej go pozycji i pogłębienia znajomości poruszanych w niej zagadnień.

Pozytywnie należy również ocenić również metodologiczne rozstrzygnięcie co do treści pracy i sposobu jej przedstawienia. Autorzy nie ograniczyli się tylko do prezentacji wspólnotowego materiału normatywnego w przedmiocie rolnictwa, lecz wybrali rozwiązanie ciekawsze i niewątpliwie bardziej użyteczne. Rozważania na temat wspólnotowego prawa rolnego uwzględniają międzynarodowe uwarunkowania handlu produktami rolnymi, a także odpowiednią regulację prawa włoskiego. Znalazło to wyraz w konstrukcji poszczególnych rozdziałów książki, które w ostatnich paragrafach czasem obejmują problematykę międzynarodową, a zawsze – problematykę prawa krajowego związaną z omawianym zagadnieniem.

Ponieważ merytoryczne kwestie z zakresu wspólnotowego prawa rolnego poruszane w książkach wymienionych Autorów były już przedmiotem uwag recenzyjnych<sup>3</sup>, w niniejszej notce uwaga będzie skupiona na kwestiach dydaktycznych.

Całość pracy została ujęta w dziewięciu rozdziałach. Dwa pierwsze mają charakter wprowadzający, zawierając podstawowe informacje na temat Unii Europejskiej i jej ustroju (rozdział 1) oraz fundamentalnych praw i zasad wspólnotowego prawodawstwa (rozdział 2). Kolejne rozdziały dotyczą już poszczególnych dziedzin wspólnotowego prawa rolnego. Tę prezentację otwiera omówienie ujęcia rolnictwa w prawie wspólnotowym, zwieńczone odwołaniem się do definicji przedsiębiorstwa rolnego w prawie włoskim (rozdział 3). Rozważania dotyczące wspólnotowej definicji rolnictwa nie mogą bowiem – jak piszą Autorzy – ograniczać się tylko do analizy prawa wspólnotowego, lecz muszą uwzględniać także odpowiednie regulacje prawa krajowego; konieczne jest „zintegrowane” ujęcie źródeł prawa rolnego, by należycie poznać materię rolną. Należy podzielić to zapatrywanie.

Zaskakiwać może prezentacja wpiętej w niej problematyki polityki struktur rolnych w kontekście ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej (rozdział 4), a następnie dopiero polityki rynku produktów rolnych i pomocy rolnikom (rozdział 5) oraz rynku produktów rolnych (rozdział 6). Autorzy wyróżniają rynek produktów rolnych w stosunku do rynku produktów przemysłowych, wskazując na podmioty tego pierwszego – zwłaszcza rolni-

<sup>3</sup> Zob. moje uwagi recenzyjne do książek wymienionych w poprzednim przypisie: „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 3 oraz „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.

ków, ale również przetwórców, handlowców i konsumentów. Zwraca uwagę pominięcie w rozważaniach bardziej szczegółowych kwestii, w tym organizacji poszczególnych branżowych rynków rolnych. Skupienie uwagi na kwestiach ogólniejszych, węzłowych dla omawianej problematyki, należy również ocenić pozytywnie. Tę partię podręcznika zamyka rozdział 7 dotyczący oznaczeń produktów rolno-żywnościowych.

Konsekwencją znanego już wcześniej ujmowania przez Autorów zakresu wspólnotowego prawa rolnego jest prezentacja problematyki bezpieczeństwa żywności (rozdział 8) oraz ochrony środowiska (rozdział 9). Właśnie włączenie regulacji dotyczących bezpieczeństwa żywności, zdrowia i ekologii do podręcznika stanowi wyraz dostrzegania zależności między strukturami produkcyjnymi a rynkiem. Połączenie problematyki rolnictwa z ochroną środowiska jest wynikiem powiązania obu dziedzin. Są one w regulacjach prawnych ujmowane łącznie, dlatego też kwestie ochrony środowiska nie mogą być pominięte w opracowaniu o charakterze dydaktycznym z zakresu wspólnotowego prawa rolnego. Podzielić należy także ten punkt widzenia.

Oceniając przydatność recenzowanego podręcznika do nauczania wcale niełatwego przedmiotu, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na zakres i sposób prezentacji materiału normatywnego. Zaletą jest całościowe ujęcie, ale bez nadmiernego „przeładowania” treści szczegółami. Można też powiedzieć, że Autorzy zachowali umiar i właściwe proporcje między przedstawieniem kwestii ogólnych, teoretycznych, niezbędnych w tego rodzaju pracach, a prezentacją szczegółowych zagadnień dogmatycznych. Jednocześnie rozważania co do prawa wspólnotowego uwzględniają regulacje z zakresu międzynarodowego prawa rolnictwa oraz prawa krajowego, co niewątpliwie wzmacnia dydaktyczną funkcję recenzowanego podręcznika. Takie ujęcie wskazuje też na miejsce wspólnotowego prawa rolnego w programie studiów. Powinno ono być wykładane po zdobyciu przez studenta wiedzy z zakresu prawa europejskiego oraz prawa rolnego (krajowego).

Dla polskiego Czytelnika praca włoskich Autorów może być źródłem inspiracji co do treści, zakresu i sposobu ujmowania wspólnotowego prawa rolnego. Może ona stanowić także impuls do napisania podręcznika. Brak tego rodzaju pomocy dydaktycznej odczuwany jest bowiem już od wielu lat.

ROMAN BUDZINOWSKI

Irene Canfora, *La commercializzazione dei prodotti agricoli nel diritto italiano e comunitario*, Cacucci Editore, Bari 2008, ss. 207.

Recenzowana monografia dotyczy wspólnotowych i krajowych regulacji prawnych w zakresie komercjalizacji produktów rolnych. Wprawdzie temat ten był już wielokrotnie podejmowany w doktrynie włoskiego prawa rolnego, jednakże dopiero książka I. Canfory stanowi pierwsze kompleksowe jego ujęcie.

Publikacja składa się z trzech rozdziałów. Pierwszy dotyczy regulacji sprzedaży produktów rolnych w prawie włoskim. Przedstawiona jest w nim ewolucja tej regulacji

– od włoskiego kodeksu handlowego z 1882 r. do Kodeksu cywilnego z 1942 r. Za główny punkt analizy Autorka przyjmuje wprowadzane kolejno przez włoskiego ustawodawcę kryteria kwalifikacji sprzedaży jako rolnej. Obecnie kwestię tę reguluje art. 2135 wł. k.c., który zawiera definicję przedsiębiorcy rolnego i wyznacza granicę oraz formy sprzedaży zaliczanej do działalności rolniczej. Na jego podstawie sprzedaż kwalifikuje się jako „rolną”, jeśli stanowi działalność powiązaną z podstawową działalnością produkcyjną, co ma miejsce ilekroć przedmiotem sprzedaży są produkty wytworzone w przeważającej mierze w gospodarstwie rolnym, w którym sprzedaż się odbywa. Autorka, przywołując stanowiska także innych przedstawicieli doktryny, dokonuje oceny tego rozwiązania.

Rozdział drugi dotyczy komercjalizacji produktów rolnych w prawie wspólnotowym. Autorka wyodrębnia i analizuje trzy formy sprzedaży:

– sprzedaż pośrednikom w ramach łańcucha produkcyjnego, regulowaną przepisami dotyczącymi wspólnej organizacji rynku (zwłaszcza rozporządzenia nr 1182/2007 odnoszącego się do sektora owoców i warzyw) oraz przepisów o bezpieczeństwie żywności (zwłaszcza rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego),

– sprzedaż w ramach dystryktów regionalnych, o której stanowią przepisy poświęcone rozwojowi obszarów wiejskich (rozporządzenie nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich),

– sprzedaż bezpośrednią konsumentom, wyodrębnioną m.in. w zakresie wspólnotowych przepisów o pomocy publicznej w sektorze rolnym (rozporządzenie nr 1857/2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych).

W trzecim rozdziale książki przedstawione zostały szczegółowe krajowe rozwiązania prawne dotyczące uprzednio wyróżnionych form komercjalizacji produktów rolnych. Omawiane są w nim regulacje skierowane na promowanie sprzedaży bezpośredniej (m.in. wyłączenie spod przepisów ustawy o handlu, zwolnienia administracyjne, przepisy dotyczące lokalnych targowisk) oraz instrumenty prawne stosowane w celu uregulowania stosunków wewnętrznych w ramach łańcucha produkcyjnego (m.in. organizacje producentów, powiązania wertykalne). W ramach regulacji obu powyższych form sprzedaży Autorka wskazuje na te rozwiązania, które jednocześnie wpływają na rozwój kanałów komercjalizacji w formie dystryktów regionalnych, a tym samym rzutują – zgodnie z kierunkami Wspólnej Polityki Rolnej – na promocję rolnictwa wielofunkcyjnego.

Niekwestionowanym atutem recenzowanej monografii – oprócz innowacyjnego podejścia do tematu i ciekawych spostrzeżeń Autorki – jest powoływanie w niej szeroko orzecznictwo oraz bogata bibliografia. Książka jest także niezwykle interesująca z punktu widzenia czytelnika polskiego, podjęta w niej tematyka może bowiem sta-

nowić inspirację dla doktryny polskiego prawa rolnego, która dotąd tylko w sposób wycinkowy zajmowała się kwestią prawnej regulacji sprzedaży produktów rolnych i jej kwalifikacją prawną.

AGNIESZKA SZYMECKA

## PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

### „Agrar- und Umweltrecht“

Henning Wetzel, *Grenzen der landesrechtlichen Kompetenz zur Aufhebung von Jagdzeiten (Granice kompetencji kraju związkowego dla zniesienia okresów polowań)* AUR 2008, nr 12, s. 397-400.

Rozważania stanowią komentarz do wyroku Sądu Administracyjnego w Berlinie z 27 marca 2008 r. Sąd rozpatrywał pozew o ustalenie, czy rozporządzenie kraju związkowego Berlin regulujące okresy ochronne dla zwierzyny łownej oraz określające rodzaje tej zwierzyny jest niezgodne z rozporządzeniem władz federalnych. W ocenie Sądu oraz glosatora, prawo do polowania przyznane dzierżawcy nieruchomości jest chronione zarówno przez konstytucję federalną, jak i kraju związkowego Berlin. Wspomniane rozporządzenie określa sposób korzystania z przedmiotu własności, a prawo to nie może być zasadniczo ograniczane, chyba że odpowiedni zakaz znajduje uzasadnienie w treści norm prawa łowieckiego. Glosator nie podzielił jednak stanowiska Sądu, że legitymacja ustawowa do wydania rozporządzenia nie oznacza, iż ograniczenia okresów polowań mogą być uzasadnione względami ochrony zwierząt. Jego zdaniem, prawo do polowania może być ograniczone tylko w uzasadnionych przypadkach, ale nie poprzez ograniczenia lub zniesienie okresów polowań.

Philipp Wernsmann, *Das neue EEG – Auswirkungen auf Biogasanlagen (Ustawa o odnawialnych źródłach energii – wpływ na instalacje biogazowe)*, AUR 2008, nr 10, s. 329-336.

Autor omówił różnicę pomiędzy ustawą o odnawialnych źródłach energii, która weszła w życie 1 stycznia 2009 r., a poprzednio obowiązującą ustawą regulującą to zagadnienie. W zakresie przepisów ogólnych najbardziej istotna różnica dotyczy pojęcia „zakładu”. W ocenie Autora należy przyjąć, że poszczególne elektrociepłownie mogą zostać uznane za samodzielne zakłady w rozumieniu ustawy, nawet jeżeli są one powiązane siecią przesyłową z urządzeniem służącym fermentacji. Obecnie obowiązująca ustawa umożliwia jednak uznanie kilku zakładów za jeden – niezależnie od stosunków własnościowych i wyłącznie w celu uzyskania prawa do wsparcia ze środków publicznych. Autor opowiada się za wąską wykładnią wspomnianego pojęcia, a tym samym za uznaniem, że połączenie kilku elektrociepłowni z urządzeniem służącym

fermentacji lub wspólne urządzenia infrastrukturalne kilku elektrociepłowni nie przesądza o zaistnieniu bezpośredniej bliskości tych zakładów. Unormowanie dotyczące definicji pojęcia „nowego zakładu” zasadniczo nie uległo zmianie. Ponadto ustawa zawiera jeszcze regulacje dotyczące wielu innych kwestii.

Friedrich Erlbacher, *Neuste Rechtsprechung der Europäischen Gerichte in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Tiergesundheit und Pflanzenschutz (1 Halbjahr 2008) (Najnowsze orzecznictwo sądów europejskich w dziedzinie rolnictwa, rybołówstwa, zdrowia zwierząt oraz ochrony roślin (I półrocze 2008 r.)), AUR 2009, nr 2, s. 40-44.*

Przedmiotem artykułu jest analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu I Instancji Wspólnot Europejskich. Dotychczasowa linia orzecznictwa ETS wskazywała na to, że w wypadku włączenia określonego sektora do wspólnego rynku rozwiązywanie problemów prawnych powstających w tym sektorze winno przebiegać na podstawie prawa wspólnotowego. Pewnym wyjątkiem od tej zasady były orzeczenia w sprawie *Winkel*, w której ETS uznał, iż dopuszczalne jest zastosowanie unormowań dotyczących kwalifikacji pojedynczej krowy, a nie całego stada, kiedy zwiększa to w konkretnym przypadku jednoznaczność normy prawnej i ułatwia tym samym kontrolę prawidłowości wniosków o przyznanie premii. W orzeczeniu w sprawie *Viamex I* ETS uznał za dopuszczalne uzależnienie przez ustawodawcę wypłat premii eksportowych od przestrzegania przepisów wspólnotowych dotyczących transportu zwierząt. Poza tym Autor odniósł się m.in. do orzeczeń dotyczących rynku cukru i wina.

Christian Koenig, *EG-beihilfenrechtskonforme Verkehrswertbestimmung bei Verkäufen landwirtschaftlicher Flächen durch die BVVG Bodenverwertungs- und Verwaltungs- GmbH (Zgodne z prawem pomocy publicznej Wspólnot Europejskich ustalanie wartości obrotowej przy sprzedaży gruntów rolnych przez BVVG Bodenverwertungs- und Verwaltungs-GmbH), AUR 2009, nr 3, s. 86-89.*

Artykuł stanowi polemikę z artykułem Grotheloha (opublikowanym w AUR 2008, nr 11). Zasadniczym założeniem stanowiącym podstawę stanowiska Grotheloha było przyjęcie, że pismo Komisji Europejskiej z 19 stycznia 2000 r. nie stanowiło tylko zezwolenia dla programu nabywania gruntów, lecz także podstawę nowej metody ustalania wartości obrotowej. Wywody Grotheloha sprowadzały się do konkluzji, że zawarte umowy sprzedaży mogłyby naruszać art. 88 ust. 3 EG i tym samym być nieważne zgodnie z § 134 BGB. W decyzji nr 1999/268/EG poprzedzającej wspomniane pismo Komisja uznała, że niedozwoloną pomocą publiczną nie są postanowienia programu nabywania gruntów w przypadku nabywców będących osobami fizycznymi ponownie obejmującymi grunt bez prawa do restytucji lub z prawem do

restytucji, mającego charakter prawa naturalnego, jak i przez osoby prawne, których współnikami byłyby wskazane wyżej osoby. Zdaniem Autora, obecnie przyjęty sposób ustalania ceny przez właściwy podmiot publiczny dokonujący sprzedaży gruntów jest zgodny z wymogami prawa unijnego.

Axel Heider, *Evaluierung der Cross Compliance im Rahmen des Health Check der Gemeinsamen Agrarpolitik: 'Bagatellregelung' und 'Haftungsregelung – Abkehr vom Verschuldungsprinzip?' (Ocena 'Cross Compliance' w ramach sanacji Wspólnej Polityki Rolnej: regulacja 'znikomości szkody' oraz 'zasada odpowiedzialności' – odejście od zasady winy?)*, AUR 2008, nr 12, s. 393-397.

Artykuł jest poświęcony nowelizacji zagadnień związanych z „Cross Compliance”, czyli zasady uzależnienia wypłat bezpośrednich od dotrzymania określonych norm w zakresie ochrony środowiska, ochrony zwierząt oraz ich zdrowia, a ponadto bezpieczeństwa żywności. Zamiany dokonane w tym zakresie, które zasadniczo weszły w życie 1 stycznia 2008 r., nie naruszyły podstawowej zasady systemu „Cross Compliance”, a mianowicie uzależnienia wypłat bezpośrednich od spełnienia wyżej określonych wymogów.

Rozporządzenie nr 146/2008 zmieniło art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003, umożliwiając odstąpienie przez państwa członkowskie od wymierzania kar za naruszenie obowiązków ustalonych w systemie „Cross Compliance”, pod warunkiem że ciężar, zakres oraz czas trwania naruszenia obowiązków uzasadniały przekonanie, iż naruszenie miało charakter znikomy. Umocowanie zawarte w prawie niemieckim jest w zasadzie tłumaczeniem rozporządzenia wspólnotowego, a jego sformułowania – zdaniem Autora – pozostawiają organom dokonującym kontroli znaczny zakres swobody przy ustalaniu, czy naruszenie obowiązku przez kontrolowanego jest znikome, czy też nie.

Volkmar Nies, *Rechtliche Anmerkungen zur Entwicklung des ländlichen Raumes aus Sicht der Landwirtschaft (Prawne uwagi dotyczące rozwoju obszarów wiejskich z punktu widzenia rolnictwa)*, AUR 2009, nr 2, s. 50-54.

W artykule rozważane jest zagadnienie roli, jaką powinno odgrywać rolnictwo w ramach polityki przestrzennej w Niemczech oraz w całej Europie. W ocenie Autora, konieczne dla rozpoznania istoty problemu jest uświadomienie sobie, iż rolnictwo zgodnie z obecnym stanem prawnym musi spełniać szereg wymogów. Autor wskazuje też trudności związane z tworzeniem polityki przestrzennej w praktyce na przykładzie Północnej Nadrenii–Westfalii, jak również naświetla brak wpływu organizacji reprezentujących producentów rolnych na tworzenia planów gospodarki przestrzennej. Na poziomie gmin największym problemem dla rolnictwa jest niemożność skutecznej obrony swoich interesów, spowodowanej nieprzychylnym nastawieniem szerokich

grup społecznych wobec producentów rolnych. Rolnictwo przegrywa na ogół konkurencję z innymi gałęziami gospodarki w walce o wyznaczenie przeznaczenia nieruchomości położonych blisko siedlisk ludzkich. Kolejnym powodem zbyt słabej reprezentacji interesów rolnictwa w organach gmin jest – w ocenie Autora – zbyt mała reprezentacja rolników w tychże organach. Powodu tego zjawiska dopatruje się on w zbyt dużym obciążeniu rolników pracą w gospodarstwach, czego konsekwencją jest brak czasu na inną dodatkową działalność.

Volkmar Nies, *Aktuelle Entwicklungen des Umweltrechts (1), Teil I: Naturschutzrecht, Immissionsschutz (Obecny rozwój prawa ochrony środowiska. (1), Część 1: Prawo ochrony przyrody, prawo ochrony przed imisjami)*, AUR 2009, nr 3, s. 73-86.

Przedmiotem rozważań jest kilka orzeczeń wydanych przez sądy administracyjne. Między innymi Autor przywołał orzeczenie Sądu Administracyjnego II Instancji kraju związkowego Dolna Saksonia. W przedmiotowej sprawie skarżący podniósł zarzut, że pobliskie gospodarstwo rolne zajmujące się hodowlą bydła wraz z należącą do niego instalacją biogazową powoduje immisje w postaci hałasu i odoru oraz wpływa ujemnie na widok z nieruchomości skarżącego w kierunku rzeki Aller. Sąd uznał, że zarzut podniesiony przez skarżącego nie zasługuje na uwzględnienie m.in. dlatego, że prawo nie dopuszcza zsumowania różnych rodzajów immisji i uznania sumy immisji za bezprawną, pomimo iż poszczególne immisje były bezprawne.

Inne orzeczenie tego Sądu zostało wydane w odniesieniu do następującego stanu faktycznego: wybudowano dwa kurniki na łącznie 56 000 brojlerów i podjęto chów kaczek, mimo braku odpowiedniego zezwolenia budowlanego. Jednocześnie doszło jednak do wydania zezwolenia na chów 56 000 brojlerów we wzniesionych bezprawnie budynkach. Kurniki były faktycznie wykorzystywane przez dzierżawcę tych budynków dla chowu kaczek. Sąd uznał w tej sprawie za zasadne wcześniejsze orzeczenie stwierdzające, że należało zabronić dalszego chowu kaczek w tych obiektach, albowiem nie zostało wydane odpowiednie zezwolenie, a dla ponownego podjęcia chowu brojlerów konieczne byłoby wydanie ponownego zezwolenia na taką działalność, ponieważ upłynęły ponad 3 lata od chwili ustania takiej działalności we wspomnianych budynkach.

Christian Grimm, *Die europäische Umwelthaftungsrichtlinie (1) (UHRL) und ihre Umsetzung in Deutschland und Frankreich – Auswirkungen auf die Landwirtschaft (Europejska dyrektywa o odpowiedzialności za stan środowiska (1) oraz jej implementacja w Niemczech i we Francji – wpływ na rolnictwo)*, AUR 2008, nr 10, s. 336-341.

W ocenie Autora, celem wydania omawianej dyrektywy było stworzenie jednolitego sposobu unormowania w Europie kwestii odpowiedzialności za szkody wyrzą-



dzione środowisku. W Niemczech dyrektywa została implementowana ustawą z 10 maja 2007 r. Autor wskazuje m.in., że jedną z działalności wymienionych w załączniku do dyrektywy jest intensywny chów świń lub drobiu. W przypadku działalności niewymienionych w załączniku, sprawca szkody powinien odpowiadać na podstawie ustawy o zapobieganiu i naprawie szkód wyrządzonych środowisku (USchadG). Natomiast francuska implementacja wspomnianej dyrektywy z 25 czerwca 2008 r. przewiduje nienakładanie na przedsiębiorcę kosztów usunięcia źródła szkody lub zagrożenia albo samej szkody, jeżeli sprawca wykaże, że nie ponosi winy za wystąpienie zdarzenia oraz że szkoda wynika z emisji, wykonywania działalności zawodowej lub korzystania z produktu w ramach tej działalności. Jednocześnie działalność powinna zostać uznana za niestanowiącą zagrożenia w chwili powstania szkody. Zdaniem Autora, implementacja francuska pozostawia zbyt dużą swobodę oceny organom administracji publicznej.

MICHAŁ MARCINKOWSKI

#### **„Revue de Droit Rural”**

Franck Roussel, *Production d'énergie photovoltaïque et droit rural: quoi de neuf sous le soleil? (Produkcja energii fotowoltaicznej i prawo rolne: co nowego pod Słońcem?)*, RDR 2008, nr 365, s. 1-2.

Przedmiotem rozważań jest potrzeba prawnego uregulowania wykorzystania w rolnictwie technologii generacji prądu z paneli słonecznych. Większość budynków w gospodarstwach rolnych wymaga renowacji, lecz powinna się ona odbyć z uwzględnieniem możliwości, jakie niesie fotowoltaika i efektywność energetyczna. Autor stawia pytanie o naturę prawną produkcji energii wytwarzanej za pomocą paneli fotowoltaicznych zamontowanych na budynkach rolniczych, a dotychczasowe regulacje w tym zakresie uważa za niewystarczające. Przedstawiono również problem charakteru umowy najmu powierzchni dachowej rolnika innemu przedsiębiorstwu oraz – nieuregulowanej do tej pory – kwestii podnajmu. W opinii Autora, ten obszar prawa rolnego wymaga wprowadzenia zmian i nowych regulacji.

Thierry Tauran, *Revalorisation des retraites agricoles: mythe ou réalité? (Rewaloryzacja emerytur rolniczych: mit czy rzeczywistość?)*, RDR 2008, nr 366, s. 28-31.

Przedmiotem artykułu jest paradoks systemu świadczeń socjalnych we Francji, w którym emerytury rolnicze są niższe od wielu świadczeń emerytalnych i zapomóg socjalnych przyznawanych z tytułu np. złej sytuacji materialnej i niespłacania należnych składek lub z powodu ograniczonej sprawności fizycznej lub psychicznej osób

w podeszłym wieku. Autor wskazał na wybór, przed którym stoi francuski rolnik pod koniec życia: albo zadowolić się skromną emeryturą, albo zrobić wszystko, by udowodnić swą niezdolność do wykonywania zwykłych, codziennych czynności w celu otrzymania wyższych świadczeń przysługujących osobom starszym o ograniczonej sprawności. Jest to trudny wybór dla członków społeczności rolniczej, zasługujących na godne życie. W artykule rewaloryzującą emerytur rolniczych nazywa się mitem, a za ujemny bilans kasy emerytur rolniczych obarczono długotrwały kryzys sektora rolnego i sytuację demograficzną Francji.

Joseph Hudault, *Du droit agraire au droit agro-industriel (Od prawa rolnego do prawa rolno-przemysłowego)*, RDR 2008, nr 367, s.11-14.

Zakres regulacji prawa rolnego powiększył się. Dawne prawo rolne, powiązane z gruntem, zyskało dziś wymiar rolno-spożywczy, rolno-przemysłowy i rolno-środowiskowy. Nowoczesne technologie, umożliwiające masowe wytwarzanie produktów rolnych wysokiej jakości, zbliżyły działalność rolniczą do działalności gospodarczej. Nie można jednak stosować prawa handlowego do produkcji rolnej. Działalność rolnicza wymaga ochrony prawnej ze względu na uzależnienie od cyklu biologicznego roślin i zwierząt oraz konieczność zapewnienia dostaw żywności. Przemysłowe wykorzystanie produktów rolnych (np. do produkcji biopaliw) skłania do zakwestionowania zasadności protekcyjnego, chyba że produkcja rolna nie narusza koncepcji zrównoważonego rozwoju. Ostatecznie Autor stwierdza, że prawu rolnemu nie grozi „zniknięcie” lub wchłonięcie przez inną gałąź prawa, gdyż w wyniku zmian ta dziedzina zyskała nowe podstawy rozwoju.

Daniel Gabin, *Quelle relance pour la protection européenne du bien-être des animaux de ferme en transport international? (Jaka będzie nowa europejska ochrona dobrostanu zwierząt hodowlanych w transporcie międzynarodowym?)*, RDR 2009, nr 370, s. 1-2.

Przedmiotem rozważań są regulacje prawne dotyczące transportu zwierząt hodowlanych. W opinii Autora, nie są one wystarczające. Istnieje sprzeczność między zastrzonymi przepisami dotyczącymi dobrostanu zwierząt hodowlanych w transporcie a zasadami wolnego handlu. Prawo regulujące transport zwierząt jest częścią Wspólnej Polityki Rolnej, toteż w jego stosowaniu uwzględnia się priorytety ekonomiczne i społeczne. Krytyce poddano także skuteczność i zakres kontroli przewozu zwierząt prowadzonej przez organy administracji publicznej. Nawet w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, stosowane sankcje karne są prowizoryczne i niezharmonizowane. W takiej sytuacji relatywnie skutecznym rozwiązaniem są sankcje administracyjne. W konkluzji Autor stwierdza, że poprawa regulacji dotyczących dobrostanu transportowanych zwierząt hodowlanych zależy od aktywności organizacji

międzynarodowych i opinii publicznej. Bez ich nacisków priorytetem UE nadal pozostanie znoszenie barier w handlu i interes przedsiębiorców.

Éric Agostini, *Les marques viticoles (Marki win)*, RDR 2009, nr 370, s. 10-17.

Autor przedstawia złożoność regulacji dotyczących oznaczeń wina, która prowadzi do niespójności praktyki w przemyśle winiarskim oraz skomplikowany podział marek wina w prawie francuskim, zwłaszcza w odniesieniu do związku oznaczenia wina z miejscem jego produkcji. Zdaniem autora, niedostateczne stosuje się zasadę, według której oznaczenie gruntu, z jakiego pochodzi wino, staje się integralną częścią majątku rolnego i podlega temu samemu prawu, co marki handlowe. Opisano spory w prawie karnym i cywilnym dotyczące zgodności z prawem stosowania marek wina, przede wszystkim w celu ochrony przed fałszowaniem marki. W podsumowaniu Autor dowodzi istnienia licznych niespójności i sprzeczności w prawie francuskim, szkodliwych dla producentów wina.

Daniel Perron, *La production laitière et les ententes: confirmation législative de l'exception agricole aux règles de la concurrence (Produkcja mleczna i porozumienia: prawomocne potwierdzenie wyjątków rolnych w stosowaniu reguł konkurencji)*, RDR 2009, nr 370, s. 18-22.

Artykuł dotyczy niezgodności porozumień co do przyszłego kształtowania się cen mleka z zasadami konkurencji. Na rynku francuskim ustalanie cen mleka przez francuską Mleczarską Izbę Rzemieślniczą zostało ostro skrytykowane przez organizację stojącą na straży uczciwej konkurencji. Według tej organizacji, taka praktyka jest sprzeczna z prawem wspólnotowym, które wyraźnie zakazuje ustalania cen zakupu lub sprzedaży przez porozumienia przedsiębiorców.

Francuski sektor mleczarski, ze względu na wyjątkowy charakter działalności rolniczej, nie podlega zwykłemu zakazowi praktyk antykonkurencyjnych. Wspólne przewidywanie cen przez zrzeszenia producentów mleka, o ile służy postępowi technicznemu lub ekonomicznemu w sektorze, nie jest w świetle francuskiego prawa zabronione. Wyjątki w stosowaniu zasad konkurencji prowadzą do braku spójności prawodawstwa. Według Autora, taka niespójność jest jednak kwestią wtórną wobec faktu, że porozumienia cenowe nie są w stanie wyprowadzić sektora mleczarskiego z kryzysu, w którym od dawna się znajduje.

Philippe Velilla, *La PAC, l'OMC, et „son gouvernement des juges” (WPR, WTO i „władza sędziów”)*, RDR 2009, nr 370, s.23-27.

Przedmiotem artykułu jest wpływ Organu Rozstrzygania Sporów (ORS) przy WTO na rozwój Wspólnej Polityki Rolnej. Autor dowodzi, że decyzje wydawane

przez ORS mają istotny wpływ na zasady handlu międzynarodowego i WPR. ORS nieustannie poszerza koncepcję barier handlowych, zwiększając tym samym swój wpływ na regulacje unijne. Instytucje Unii Europejskiej podczas ustalania zasad WPR muszą uwzględniać nie tylko akty prawne WTO, lecz również decyzje wydane przez ORS, które tworzą spójne orzecznictwo stojące na straży liberalizacji międzynarodowych wymian handlowych. Autor podaje przykład zakwalifikowania przez ORS unijnych ograniczeń w handlu ze względu na środki ostrożności, nieoparte naukowo, do praktyk niedozwolonych w świetle prawa międzynarodowego. ORS postawił ten sam zarzut Systemowi Ogólnych Preferencji Taryfowych WE (przede wszystkim w odniesieniu do preferencyjnych taryf celnych i cen gwarantowanych dla eksporterów bananów i cukru z państw AKP). W konsekwencji, pod wpływem „władzy sędziów”, UE zreformowała system zasad bezpieczeństwa i jakości produktów rolnych oraz zrewidowała politykę preferencyjnych warunków w handlu z krajami południowymi.

Philippe Deswarte, *Pourquoi le fonds agricole ne se développe-t-il pas? (Dlaczego fonds agricole się nie rozwijają?)*, RDR 2009, nr 369, s. 16-20.

Carole Le-Petit Lebon, *Fonds agricole et fonds de commerce (Kapitał rolny i kapitał handlowy)*, RDR 2009, nr 369, s. 21-27.

Henri Ferrié, *Fonds agricole et bail cessible ou comment le bail cessible conditionne actuellement le développement du fonds agricole (Fonds agricole i dzierżawa zbywalna, czyli jak dzierżawa zbywalna warunkuje obecnie rozwój fonds agricole)*, RDR 2009, nr 369, s. 28-32.

Manuel Carius, *Le caractère civil de l'activité agricole favorise-t-il l'entreprise agricole? (Czy charakter cywilny działalności rolniczej jest korzystny dla przedsiębiorstwa rolnego?)*, RDR 2009, nr 369, s. 33-36.

Patrick Van Damme, *Approche fiscale de l'activité agricole: est-elle de nature à générer le développement de celle-ci? (Czy zbliżenie podatków przyczyni się do rozwoju działalności rolniczej?)*, RDR 2009, nr 369, s. 36-40.

Lionel Manteau, *Les nouveaux outils juridiques favorisent-ils l'entreprise agricole? (Czy nowe instrumenty prawne są korzystne dla przedsiębiorstwa rolnego?)*, RDR 2009, nr 369, s. 41-49.

Philippe Meillier, *Le statut déclaratif relatif aux «biens de famille» en matière de contrôle des structures (Deklaracja statusu dotyczącego «dóbr rodzinnych» a kwestia kontroli struktur)*, RDR 2009, nr 369, s. 50-55.

Marc-Odile Gain, *Le contrôle des structures et la reprise des biens loués (Kontrola struktur i przejęcie dóbr dzierżawionych)*, RDR 2009, nr 369, s. 56-63.

Jocelyne Martin, *La transmission de l'entreprise agricole... en faire-valoir indirect (Zmiana własności przedsiębiorstwa rolnego... zagospodarowanie pośrednie)*, RDR 2009, nr 369, s. 64-69.

Vincent Bué, Christophe Levecq, *Ordre Public et statut du fermage: entre protection et liberté (Porządek publiczny i status dzierżawy: między protekcją a wolnością)*, RDR 2009, nr 369, s. 70-82.

Éric Lemonnier, *Du tribunal paritaire des baux ruraux au tribunal de l'entreprise agricole et de la ruralité (Od trybunału parytetowego dzierżaw rolnych do trybunału przedsiębiorstwa rolnego i rolniczości)*, RDR 2009, nr 369, s. 82-85.

Hélène Moysan, *La notion d'entreprise agricole en droit communautaire (Pojęcie przedsiębiorstwa rolnego w prawie wspólnotowym)*, RDR 2009, nr 369, s. 86-90.

Norbert Olszak, *L'entreprise viticole et la nouvelle OCM vitivinicole (Przedsiębiorstwo winiarskie i nowa wspólna organizacja rynku wina)*, RDR 2009, nr 369, s. 90-94.

Fabien Barthe, *L'entreprise viticole et la nouvelle OCM vitivinicole, (Przedsiębiorstwo winiarskie i nowa wspólna organizacja rynku wina)*, RDR 2009 nr 369, s. 94-96.

Cykl artykułów, będący pokłosiem XXV Narodowego Kongresu Francuskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego, został poświęcony statusowi przedsiębiorstw rolnych. Celem rozważań jest ocena wprowadzonej w 2006 r. instytucji *fonds agricole*, dzięki której gospodarstwo rolne ma stopniowo przekształcać się w przedsiębiorstwo rolne. W artykułach poruszono przede wszystkim problemy definicji działalności rolniczej, statusu dzierżawy, rachunkowości, systemów podatkowych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego przedsiębiorstw rolnych.

P. Deswarte opisał wpływ praw wynikających z użytkowania gruntów i pozostałych elementów majątku rolnego na rozwój *fonds agricole*. Według Autora, warunek konieczny dla zapewnienia handlowego wymiaru działalności rolniczej stanowi zbywalność dzierżawy, będąca jedną z filarów *fonds agricole*. Pisze o tym także H. Ferré, wskazując na niedoskonałość istniejącego prawa regulującego dzierżawę zbywalną i *fonds agricole*. Autor prognozuje przyszłe zmiany porządku prawnego w tym zakresie. Na przeszkodzie w rozwoju handlowego charakteru działalności rolniczej, oprócz utrudnień w przenoszeniu praw do użytkowania, stoją również procedury administracyjne związane z rejestracją i dysponowaniem *fonds agricole*, na co zwróciła uwagę w swym artykule C. Le-Petit Lebon.

Konsekwencje wynikające z cywilnego charakteru działalności rolniczej na przykładzie sektora hipicznego przedstawił M. Carius. Hodowla koni, tradycyjnie regulowana przepisami prawa handlowego, została zakwalifikowana do działalności rolnej.

czej dopiero w 2003 r. Nowy status oznacza, że na sektor hipiczny będą wpływać zarówno regulacje prawa cywilnego, jak i handlowego, gdyż aktywność w tym obszarze nosi znamiona działalności gospodarczej.

P. Van Damme zaprezentował fiskalne aspekty handlowego wymiaru działalności rolniczej. Analiza zasad rozliczeń podatkowych i rachunkowości, wprowadzonych po 2006 r., wykazała, że nowy system fiskalny nie jest dostosowany do warunków przedsiębiorstw rolnych. Nadmierna liczba kosztownych i czasochłonnych procedur administracyjnych, związanych z opodatkowaniem działalności, utrudnia funkcjonowanie przedsiębiorstw rolnych.

Artykuł L. Manteau odnosi się do wpływu instrumentów prawnych ułatwiających wykorzystywanie gruntów oraz instrumentów poprawiających efektywność ekonomiczną na działalność przedsiębiorstwa rolnego. Tendencja umacniania się statusu przedsiębiorstw rolnych jest zaburzona jedynie nieodpowiednimi regulacjami dotyczącymi dzierżawy i nieadekwatną pozycją kapitału ludzkiego w gospodarstwach rolnych.

Niespójność przepisów prawa krajowego dodatkowo pogłębia brak definicji gospodarstwa rolnego w prawie wspólnotowym. H. Moysan uważa, że ten stan będzie się nadal utrzymywać z uwagi na wątpliwą wolę władz unijnych, by taką definicję sformułować, o czym świadczą m.in. rozbieżności w definiowaniu pojęcia gospodarstwa rolnego w orzecznictwie ETS.

Aspekty kontroli struktur w dzierżawie rolnej zostały przedstawione przez P. Meillier i M.-O. Gain. Dodatkowo, J. Martin opisała aspekty cesji umowy dzierżawy oraz pozostałe zagadnienia związane z przenoszeniem własności i podziałem przedsiębiorstwa rolnego. V. Bué i C. Levecq przedstawili pozytywny wpływ zasad porządku publicznego na interpretację i stosowanie umów dzierżawy. Autorzy podkreślili istotną rolę koncepcji porządku publicznego w procesie umacniania się statusu przedsiębiorstwa rolnego.

É. Lemonnier postuluje stworzenie oddzielnego trybunału, który rozstrzygałby w sprawach związanych z działalnością przedsiębiorstw rolnych. Autor uważa, że jednolita jurysdykcja w tym zakresie jest konieczna. Krytyce poddane zostało funkcjonowanie trybunału parytetowego dzierżaw rolnych.

Dwa oddzielne artykuły (N. Olszak i F. Barthe) zostały poświęcone liberalizacji rynku winiarskiego we Francji. Nowe prawo przyjęte w czerwcu 2008 r. ustanowiło wspólną organizację tego rynku, dzięki której przedsiębiorstwa winne będą zdolne do większej elastyczności popytowej, zwiększając tym samym swą konkurencyjność wśród producentów z całego świata. Nowe przepisy nie znoszą jednak ani prawa organizacji zawodowych do interwencji rynkowej, ani ograniczeń w produkcji wina.

Zasygnalizowana powyżej tematyka czternastu artykułów, wieńczących prace XXV kongresu Francuskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego, daje wyraz aktualności problemu określenia statusu działalności rolniczej i umacniającego się jej wymiaru handlowego.

KAMILA BŁĄŻEJEWSKA

**„Rivista di Diritto Agrario”**

Fabio Merusi, *Il diritto ambientale (Prawo ochrony środowiska)*, RDA 2007, z. 4, s. 495-501.

Artykuł otwiera cykl publikacji poświęconych pamięci profesora A. Carozzy. Są one skoncentrowane wokół problematyki prawa rolnego i jego relacji z innymi dziedzinami nauki. F. Merusi rozważa kwestię stosunku rolnictwa do ochrony środowiska. Punktem odniesienia są myśli Profesora Carozzy zawarte w jego eseju *Lineamenti di un diritto agrario ambientale (Zarys prawa rolno-środowiskowego)*, które wskazują m.in., że związki i kolizje zachodzące między rolnictwem a ekologią naznaczyły bieg ich wspólnej historii. Autor, nawiązując do orzeczenia Sądu Konstytucyjnego nr 227 z 4 lipca 2003 r., dotyczącego Tytułu V włoskiej Konstytucji (art. 117), który zastrzegł materię ochrony środowiska do kompetencji państwa (a nie włoskich regionów) i do art. 6 Traktatu o ustanowieniu Wspólnot Europejskich, potwierdza myśl profesora Carozzy o „zintegrowaniu” rolnictwa i ochrony środowiska.

Lucio Francario, *Il diritto alimentare (Prawo żywnościowe)*, RDA 2007, z. 4, s. 502-528.

Celem artykułu jest zarys zjawisk charakteryzujących współczesne prawo żywnościowe, odzwierciedlających problemy nurtujące ustawodawcę. Autor odwołuje się m.in. do zasad prawa żywnościowego, roli norm technicznych, ochrony zdrowia i zarządzania ryzykiem związanym z zasadą ostrożności. Współczesne prawo żywnościowe akcentuje zapobieganie powstawaniu ryzyka, podczas gdy wcześniej ustawodawca skupiał uwagę na sankcjach za naruszenie norm związanych z wprowadzaniem do obrotu żywności nienadającej się do spożycia. Autor zwraca uwagę na fakt, że prawo żywnościowe stanowi owoc komercjalizacji prawa rolnego. Nie oznacza to jednak, że prawo rolne przeobraziło się w prawo żywnościowe, lecz przede wszystkim to, że wyeksponowany został w nim aspekt konsumpcji żywności. Nowoczesne regulacje nadają zdrowemu żywieniu walor dobra, z którego nie można zrezygnować. W trzecim tysiącleciu prawidłowością będzie nie „ilościowy” kryzys żywnościowy, lecz wzrost wymogów dotyczących jakości, a bezpieczeństwo żywności uważane będzie za „paradoks nadwyżek”.

Marco Goldoni, *Il diritto agrario (Prawo rolne)*, RDA 2007, z. 4 s. 529-541.

Autor ukazuje rozmaite perspektywy postrzegania prawa rolnego przez ustawodawcę. Rozważania odnoszą się w szczególności do regulacji włoskiego kodeksu cywilnego (zwłaszcza art. 2135), jak również do art. 117 Konstytucji Republiki Włoskiej, określającego podział kompetencji dotyczących rolnictwa i leśnictwa pomiędzy włoskie regiony i państwo. Z kolei w ustawodawstwie wspólnotowym przenikają się

kwestie dotyczące m.in. rynku, konkurencji, ochrony jakości produktów i ochrony konsumentów. W publikacji poruszone zostało zagadnienie relacji prawa rolnego z jego tzw. submateriami. Prawo rolne i uregulowania dotyczące ochrony środowiska stykają się w „terenie”. Natomiast w prawie żywnościowym szczególne znaczenie dla prawnika-agrarysty ma łańcuch żywnościowy i jego elementy. Na koniec rozważań M. Goldoni stwierdza, że tendencje charakteryzujące prawo rolne można określić jako konfrontację przeciwstawnych, ale przeplatających się zjawisk: globalizacji i lokalności, prawa prywatnego i prawa rolnego.

Alberto Germanò, *Il mercato alimentare e la sicurezza dei prodotti (Rynek żywnościowy i bezpieczeństwo produktów)*, RDA 2008, z. 1, s. 99-151.

W artykule poruszone zostały prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania wspólnotowego rynku żywności, a także zagadnienie bezpieczeństwa żywności. Rozważania Autora dotyczą m.in. samego pojęcia produktów żywnościowych, jakości produktów rolnych, zasady wzajemnego uznania i ekwiwalentności, jak również organizacji producentów rolnych. Autor wskazuje w szczególności, że regulacja żywnościowa obejmuje sferę usług w zakresie obrotu produktami żywnościowymi. Podkreśla też, że polityczne decyzje Wspólnoty, dotyczące rynku żywności, oparte są na koncepcjach liberalnych, przez co rynek ten cechuje równy dostęp producentów, reżim wolnej konkurencji i zakaz pomocy publicznej. W podsumowaniu artykułu A. Germanò wyodrębnia rynek dóbr żywnościowych o szczególnym charakterze. Regulacja prawna dotycząca tego rynku obejmuje uczestnictwo w nim, jakość i walory zdrowotne produktów, a także zapewnienie konsumentom pełnej informacji o tych produktach.

Antonio Jannarelli, *Antonio Carrozza e le nuove sfide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria (Antonio Carrozza i nowe wyzwania prawa rolnego: krótkie rozważania po konferencjach w Pizie ku Jego pamięci)*, RDA 2008, z. 1, s. 3 – 14.

Celem artykułu jest powiązanie refleksji dotyczących historii prawa rolnego i dziedzictwa pracy badawczej Antonio Carrozzy, co mogłoby umożliwić określenie przyszłości prawa rolnego w świetle dzisiejszych głębokich przemian społeczno-ekonomicznych i politycznych. Autor dowodzi, że kluczem pozwalającym na zachowanie tożsamości prawa rolnego, pomimo jego nieuchronnego rozwoju normatywnego, jest nie tyle jednolita konfiguracja dogmatyczna kryterium cyklu biologicznego, co świadomość „historyczności” prawa rolnego, konkretnych powodów jego wyodrębnienia i roli, jaką ono odegrało i jaką nadal może odgrywać. Ten klucz można odnaleźć w badaniach A. Carrozzy, który poprzez wskazanie kilku elementów strukturalnych (instytucji) dążył do wypracowania „silnego” i „stabilnego” modelu prawa rolnego, zachowującego własne cechy identyfikacyjne i mogącego aspirować do wymiaru ponad-



czasowego, prawie ontologicznego. W podsumowaniu Autor stwierdza, że w dzisiejszej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej „wielofunkcyjność” prawa rolnego (obejmującego nie tylko cele produkcyjne, ale także aspekty rynkowe, środowiskowe i terytorialne), a ponadto wielość „ustawodawców” (UE, WTO) i różnorodność podmiotów gospodarczych i zjawisk nieprzystających do tradycyjnej konstrukcji prawa rolnego, wyznaczają mu nową, wielowymiarową tożsamość, nakreślają nowy scenariusz, nad którym wszyscy musimy się zastanowić, kontynuując pracę zapoczątkowaną przez Mistrza.

Luigi Costato, *La lezione di Antonio Carrozza (e qualche possibile fraintendimento) (Lekcja Antonio Carrozzy (i pewne możliwe nieporozumienia))*, RDA 2008, z. 1, s. 15-24.

Autor skupia się na tematyce powiązania prawa rolnego z prawem środowiskowym i żywnościowym, mając na uwadze wkład prof. Antonio Carrozzy, który przybliżył tę problematykę w *Lezioni di diritto agrario* z 1988 r. oraz opracowaną przez tego uczonego teorię kryterium agrobiologicznego wyodrębnienia przedmiotu prawa rolnego. Przedsiębiorcza działalność rolnicza jest ograniczana przez reguły środowiskowe, a produkcja żywności i produktów rolnych przeznaczonych do spożycia w coraz większym stopniu podporządkowywana jest restrykcyjnym regulacjom prawa żywnościowego. Choć prawo żywnościowe i prawo środowiskowe są odrębnymi przedmiotami, posiadającymi własne zasady, niektóre ich szczególne regulacje, przewidziane w sposób wyraźny dla podstawowej działalności rolniczej, stają się częścią prawa rolnego. Autor wyraża pogląd, że należy z rozwagą rozszerzać granice prawa rolnego o problematykę sektora środowiskowego czy żywnościowego, tak by nie doprowadzić do jego rozdrobnienia. Proponuje, kierując się nauką Paolo Grossiego i Antonio Carrozzy, aby – co do zasady – prawo przedsiębiorstwa rolnego określać poprzez kryterium agrobiologiczne, przy uwzględnieniu niektórych aspektów właściwych dla prawa przemysłowego (np. dotyczących oznaczenia produktów tradycyjnych, etykietowania) i dla prawa handlowego, takich jak agroturystyka i przetwarzanie produktów rolnych w granicach przewidzianych przez art. 2135 włoskiego k.c.

Michael Cardwell, *Regulation of the Common Agricultural Policy in the United Kingdom: simplicity or complexity? (Regulacja Wspólnej Polityki Rolnej w Zjednoczonym Królestwie: prostota czy złożoność?)*, RDA 2008, z. 2, s. 163-183.

Przedmiotem rozważań jest podejście rządu Zjednoczonego Królestwa do kwestii uproszczenia regulacji wdrażającej Wspólną Politykę Rolną na krajowym poziomie. Artykuł ukazuje, że mimo założeń rządu zmierzających do ograniczania ram legislacyjnych, implementacja WPR nie zawsze była realizowana za pomocą związanej legislacji. Dobitną tego ilustracją może być skomplikowany sposób uregulowania jed-

nolitej płatność rolnej (*single farm payment*), dla której poszczególne regiony UK przyjęły różne reżimy. Na przykład w Anglii został wprowadzony tzw. model hybrydowo-dynamiczny, w Płn. Irlandii – hybrydowo-statyczny, a w Szkocji i Walii – model historyczny. Swojej funkcji uproszczenia nie spełnił Schemat Zarządzania Środowiskowego, konsolidujący programy rolnośrodowiskowe, którego szczegółowe reguły są nadmiernie skomplikowane. Ponadto zdecentralizowane administracje UK narzuciły niejednolite obowiązki z zakresu *cross compliance*. Autor zauważa, że różniące się reżimy wdrażania WPR w Wielkiej Brytanii powinny być postrzegane jako logiczna konsekwencja decentralizacji, przyznającej możliwość podejmowania w określonym kontekście stosownych decyzji. Oczekiwanie ogólnych, jednolitych ram regulacyjnych dla WPR lub dla krajowej implementacji, które mogłyby być uznane jako „proste”, wydaje się nierealne, a nawet nierozsądne. Złożone regulacje pozwalają bowiem na uwzględnienie zróżnicowania geograficznego i specyficznych priorytetów regionalnych.

Luigi Costato, *Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire (Od prawa rolnego do prawa rolno-żywnościowego i do prawa żywnościowego)*, RDA 2008, z. 3, s. 317-327.

Artykuł, zgodnie z tytułem, ukazuje ewolucję prawa rolnego w kierunku prawa rolno-żywnościowego i prawa żywnościowego. Autor podkreśla, że już od początku wspólnotowe prawo rolne było – w formie „zarodkowej” – prawem żywnościowym powiązaniem z rolnictwem i że na tle regulacji wspólnotowych możliwe jest rozróżnienie prawa rolno-żywnościowego i prawa żywnościowego. Podstawowym aktem prawnym jest w tym zakresie rozporządzenie nr 178/2002, wprowadzające zasady, którym podporządkowany jest cały europejski system żywnościowy zawarty w ogromnej ilości rozporządzeń i dyrektyw. W konkluzji Autor stwierdza, że analiza nowej WPR oraz prawa żywnościowego pozwala zrozumieć, iż „podejście wspólnotowe” do rolnictwa jest odmienne od tego, które wyrażała WPR u swego zarania. Odnotowując, że istnieje większe zainteresowanie regulacjami prawnymi dotyczącymi żywności, aniżeli tymi, które odnoszą się do rolnictwa, pisze o konieczności podkreślenia faktu, iż to właśnie rolnictwo daje nam możliwość wyżywienia się.

Irene Canfora, *Il quadro normativo nazionale e comunitario sulle organizzazioni dei produttori (Krajowa i wspólnotowa regulacja organizacji producentów)*, RDA 2008, z. 3, s. 374- 382.

Artykuł I. Canfory stanowi przegląd krajowych (włoskich) i wspólnotowych regulacji prawnych dotyczących organizacji producentów rolnych. Autorka, wychodząc od przypomnienia historii tych regulacji, odwołuje się do treści rozporządzeń nr 1360/78 i nr 952/97, a także do reformy wprowadzonej rozporządzeniem

nr 2200/96 w zakresie grup producentów owoców i warzyw. Następnie przedmiotem rozważań Autorki są obowiązujące akty prawne z zakresu organizacji producentów, tj. rozporządzenie nr 1234/2007 odnoszące się do poszczególnych sektorów (np. stołowej oliwy z oliwek), a także rozporządzenie nr 479/2008 regulujące funkcjonowanie organizacji producentów wina. W rozważaniach Autorka sięga również do włoskiego dekretu legislacyjnego nr 102 z 2005 r., który dotyczy wszystkich typów organizacji producentów. Przedmiotem analizy są także szczegółowe regulacje dotyczące organizacji producentów owoców i warzyw oraz planów zarządzania kryzysem rynkowym, zawarte w dekretach ministerialnych (np. w dekreście ministerialnym z 12 lutego 2007 r., 85/Trav).

Nicola Lucifero, *La libera circolazione dei prodotti agro-alimentari nell'Unione Europea. Norme tecniche, regole del mercato e tutela degli interessi (Swobodny przepływ produktów rolno-spożywczych w Unii Europejskiej. Normy techniczne, reguły rynkowe i ochrona interesów)*, RDA 2008, z. 3, s. 383-403.

Artykuł dotyczy problematyki barier technicznych w wymianie handlowej produktów rolno-spożywczych na wspólnym rynku, wynikłych z powodu różnic w regulacjach państw członkowskich z zakresu sposobu produkcji i wytwarzania, opakowywania, pakowania, etykietowania i nazewnictwa określonego produktu. Inna grupa norm, ograniczająca wymianę handlową, odnosi się do ochrony jakości i typowości produktów. Powstałe bariery w większości nie są znoszone drogą prawodawczą poprzez harmonizację ustawodawstw wewnętrznych, lecz poprzez orzecznictwo. Orzeczenia ETS – począwszy od sprawy *Dassonville i Cassis de Dijon*, poprzez sprawę *Keck i Smanor* – uściślały znaczenie tzw. zasady wzajemnego uznania. Analizie poddane zostały również odstępstwa od zasady swobodnego przepływu towarów, przewidziane w art. 30 TWE. W konkluzji Autor stwierdza, że działania europejskiego ustawodawcy i ETS zmierzają do harmonizacji i „uwspólnotowienia” reguł przepływu produktów oraz do wyeliminowania każdej możliwej przeszkody np. z zakresu oznaczeń produktów czy systemów komercjalizacji, wyznaczając ewentualne ograniczenia lub wyjątki. Wprowadzone zasady – od gwarancji podstawowych swobód do zasady równości i wzajemnego uznania – pozwalają na rozwiązanie problemu fragmentaryzacji wspólnego rynku, spowodowanego różnicami w przepisach prawa wewnętrznego Państw członkowskich.

Luigi Costato, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio (Działalności rolnicze, bezpieczeństwo żywności i ochrona obszarów)*, RDA 2008, z. 4, s. 451-463.

Autor zwraca uwagę na konsekwencje ograniczania wsparcia produkcji rolnej, do którego Wspólnota Europejska zobowiązała się w Traktacie z Marakeszu. Rozporządzenia nr 1782/2003 i nr 1698/2005 nie respektują celów z art. 33 TWE, zwłaszcza co

do celu zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw. Biorąc pod uwagę, że nadal panuje trend do konsumpcji produktów rolniczych, wprowadzone instrumenty (takie jak płatność jednolita), zmierzające do ograniczania produkcji, w dłuższej perspektywie mogą doprowadzić do kryzysu zaopatrzenia. Ponadto, rozszerzanie zakresu działalności rolniczych na produkcję usług, kosztem zmniejszania roli produkcji dóbr, pozbawia przedsiębiorstwa rolne ich podstawowej cechy. Można zauważyć, że prawo rolne jest coraz bardziej związane z regułami, których celem nie jest wzrost produkcji rolnej, lecz ochrona środowiska i bezpieczeństwo higieniczno-sanitarne żywności. Jednak wiele instrumentów zostało wprowadzonych jedynie po to, by zachęcać do zmniejszania produkcji (chodzi zwłaszcza o rozporządzenie nr 1782/2003). Autor postuluje powrót do form wsparcia rolnictwa, stymulujących produkcję, w celu realizacji postanowień z art. 33 TWE. Jego zdaniem, wspieranie kierunku produkcyjnego, przy poszanowaniu kwestii ochrony środowiska i bezpieczeństwa żywności, byłoby zgodne ze wzrastającym popytem na pierwotne produkty rolne.

ANNA KAPAŁA, KATARZYNA LEŚKIEWICZ

## **POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNOROLNA ZA 2008 R.**

### ***I. Książki***

- BIELUK J., ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- BUDZINOWSKI R., *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2008.
- JEŻYŃSKA B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Wyd. UMCS, Lublin 2008.
- JURCEWICZ A., TOMKIEWICZ E., *Komentarz do TWE (art. 32-38)*, t. I, red. A. Wróbel, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- MILANOWSKA D., *Źródła wspólnotowego prawa rolnego w zakresie polityki strukturalnej i dopłat bezpośrednich*, Temida 2, Białystok 2008.
- Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, LexisNexis, wyd. IV, Warszawa 2008.
- WOJCIECHOWSKI P., *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

### ***II. Artykuły i studia***

- BALCERAK S., *Nowe obszary aktywności prawodawczej Wspólnoty a cele polityki rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- BALCERAK S., *Reforma wspólnej organizacji rynku wina*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.

- BIELUK J., *Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- BIELUK J., *Zasada słuszności a art. 216 § 2 Kodeksu cywilnego*, w: *Wokół zasad prawa cywilnego*, red. T. Mróz, St. Prutis, „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 3, Temida 2, Białystok 2008.
- BIELUK J., ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Przeniesienie posiadania gruntów rolnych w wyniku spadkobrania a prawo do płatności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- BLAJER P., *Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawno-porównawcze)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- BOBEL Ł., *Obrót kwotami mlecznymi w Niemczech. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- BOBEL Ł., *Zbycie gospodarstwa a przejście kwoty mlecznej w świetle prawa polskiego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- BUDZINOWSKI R., *Geneza prawa rolnego jako dziedziny ustawodawstwa*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2008, nr 1.
- BUDZINOWSKI R., *Zagadnienie kodyfikacji prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- BUDZINOWSKI R., *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- CANFORA I., *Rolnictwo ekologiczne w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- CZECHOWSKI P., *Kontrowersyjne prawo odkupu nieruchomości*, „Rzeczpospolita” z 8-9 marca 2008 r.
- CZECHOWSKI P., *Agencja Nieruchomości Rolnych – likwidacja czy restrukturyzacja?*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- GALA P., KOCHAŃSKI P., *Odmiana jest własnością hodowcy*, „Nasza Rola” 2008.
- GIUFFRIDA G., *Ewolucja kontraktu rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- GŁODOWSKI W., *Ograniczenia egzekucji sądowej ze składników gospodarstwa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- GŁODOWSKI W., *Zarządca w egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem oraz w egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- JEŻYŃSKA B., *Funkcje ewidencji i rejestrów przedsiębiorców rolnych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008, nr 11.
- JEŻYŃSKA B., *Postępowanie rejestrowe grup i organizacji producentów rolnych jako przedsiębiorców branżowej organizacji rynków rolnych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4.
- JEŻYŃSKA B., *Z problematyki prawnej rejestrów związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- JURCEWICZ A., JUCHNICKI M., *National Report: Common Agricultural Policy, new rules of WTO and regional equilibrium*, w: *Les 50ans de la Politique agricole*

- commune et du Comité européen de droit rural, Un droit rural évolué en Europe*, L' Harmattan, Paris 2008.
- KAPAŁA A., *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- KAPAŁA A., *Agroturystyka w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- KORZYCKA-IWANOW M., WOJCIECHOWSKI P., *Ochrona regionalnych i tradycyjnych produktów żywnościowych w prawie wspólnotowym*, w: *Tradycyjne i regionalne technologie oraz produkty w żywieniu człowieka*, Polskie Towarzystwo Technologów Żywności, red. Z. J. Dolatowski, D. Kołożyn-Krajewska, Wydawnictwo Naukowe PTTŻ, Kraków 2008.
- KREMER E., *National Report: Jurysdykcja sądowa i alternatywne sposoby rozwiązywania sporów w sprawach rolnych*, w: *Les 50ans de la Politique agricole commune et du Comité européen de droit rural, Un droit rural évolué en Europe*, L' Harmattan, Paris 2008.
- KREMER E., *Szczególne zasady postępowania administracyjnego obowiązujące w sprawach prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 5.
- KUROWSKA T., ŁOBOS-KOTOWSKA D., *National Report : Jednolite płatności obszarowe*, w: *Les 50ans de la Politique agricole commune et du Comité europe'en de droit rural, Un droit rural évolué en Europe*, L' Harmattan, Paris 2008.
- LATANZI P., *Zakres autonomii państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i etykietowania*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., *Prawna ochrona terminów używanych do oznaczania produktów rolnictwa ekologicznego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- LICHOROWICZ A., *Kwestia zgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- LICHOROWICZ A., *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 2.
- LICHOROWICZ A., *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawno porównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- LIPIŃSKA I., *The system of protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2008, nr 4.
- LIPIŃSKA I., *Nowe przepisy w zakresie organizacji wspólnotowego rynku rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- LIPIŃSKA I., PUŚLECKI D., *Udział producentów rolnych w systemach jakości żywności – aspekty konkurencyjności*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. 1, 2008.
- MICHAŁOWSKI R., *Prawo pierwokupu jako ograniczenie swobody umów w obrocie nieruchomościami rolnymi*, w: *Wokół zasad prawa cywilnego*, red. T. Mróz, S. Prutis, „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 3, Temida 2, Białystok 2008.

- PUŚLECKI D., *Stały i długotrwały uszczerbek na zdrowiu w wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- PUŚLECKI D., *Stan nietrzeźwości poszkodowanego a prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- PUŚLECKI D., *Przedawnienie roszczeń o jednorazowe odszkodowanie z ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2008, nr 3.
- RÓSZCZKA K., *Zalesianie gruntów rolnych jako prośrodowiskowy instrument rozwoju obszarów wiejskich*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 4.
- RÓSZCZKA K., *Program rolnośrodowiskowy jako instrument prawnej ochrony wód w rolnictwie*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 3.
- STANIEWSKA A., *Z problematyki zarządzania i kontroli związanych z płatnościami jednolitymi w Polsce - kontrola na miejscu techniką teledetekcji*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- SUCHOŃ A., KOWALCZYK M., *Analiza przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wraz z późniejszymi zmianami oraz innych aktów prawnych na podstawie których nastąpiło przejście nieruchomości ziemskich i lasów*, w: *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej. Prawo – realizacja – skutki – problemy reprivatyzacyjne*, red. E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafranski, Poznań 2008.
- SUCHOŃ A., *Ekonomiczne aspekty reformy rolnej i osadnictwa*, w: *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej. Prawo – realizacja – skutki – problemy reprivatyzacyjne*, red. E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafranski, Poznań 2008.
- SUCHOŃ A., *Możliwość nabycia przez byłych właścicieli oraz ich spadkobierców nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, w: *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej. Prawo – realizacja – skutki – problemy reprivatyzacyjne*, red. E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafranski, Poznań 2008.
- SUCHOŃ A., *Forms of management of the Agricultural Property Stock of the State Treasury*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2008, nr 2.
- SUCHOŃ A., BOBEL Ł., *Statutory right of pre-emption of agricultural property*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2008, nr 4.
- SUCHOŃ A., *W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- SUCHOŃ A., *Z problematyki przekształcania gruntów rolnych w tereny budowlane i przemysłowe*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. X, 2008, z. 1.
- SZYMECKA A., *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (II)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- SZYMECKA A., *Ubezpieczenia gospodarcze jako instrument zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Doświadczenia wybranych państw Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.

- SZYMECKA A., *Umowy administracji publicznej we włoskim porządku prawnym ze szczególnym uwzględnieniem umów w rolnictwie*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- SZYMECKA A., *Wież i rolnictwo a reforma finansów publicznych*, w: *Reforma finansów publicznych w Polsce*, „Zeszyty BRE Bank-Case”, 2008, nr 94.
- TRAPÉ I., *Odpowiedzialność za produkt niebezpieczny podmiotów dystrybuujących żywność*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- WAŚNIEWSKI R., *Zasady zakładania grup producentów rolnych przez rolników indywidualnych w formie spółki z o.o.*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Agrobiznesu w Łomży” 2008, nr 37.
- ZIELIŃSKI A., *Ekonomiczne wsparcie rozwoju rolnictwa ze środków unijnych w Orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.

### III. Przegląd orzecznictwa

- BALCERAK S., opr. wyrok ETS z 24 maja 2007 r. w sprawie C-45/05, *Maatschap Schonewille-Prins przeciwko Minister van Landbouw, Natur en Voedselkwaliteit*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- BALCERAK S., opr. wyrok ETS z 8 maja 2008 r. w sprawach połączonych C-5/06 oraz C-23/06 do C-36/06, *Zuckerfabrik Julich AG przeciwko Hauptzollamt Aachen*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- BIELUK J., Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 czerwca 2008 r., sygn. II FSK 183/07, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- KREMER E., Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2006 r., IIICZP 121/06, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 3.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., opr. wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.

### IV. Przegląd piśmiennictwa

- LEŚKIEWICZ K., rec. A. Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino 2007, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., opr. *Polska bibliografia prawnorolna za 2007 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- MARCINKOWSKI M., opr. Agrar- und Umweltrecht, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- MARCINKOWSKI M., opr. Agrar- und Umweltrecht, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- MALINOWSKA M., opr. Revue de Droit Rural, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- MALINOWSKA K., opr. Revue de Droit Rural, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- PRULIS S., rec. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.



- RÓSZCZKA K., opr. Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- RÓSZCZKA K., opr. Rivista di Diritto Agrario, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- RÓSZCZKA K., rec. *Regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea. Espierienze giuridiche comunitarie e nazionali, Atti del Convegno, Udine, 24-25 novembre 2006*, a cura di Mariarita D'Addezio e Alberto Germanò, Milano 2007, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- ZIELIŃSKI A., rec. *Prawo rolne. Repetytorium*, red. M. Jarosiewicz i K. Kozikowska, Kraków 2007, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.

#### *V. Varia*

- BALCERAK S., *Przegląd Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Sprawozdanie z Konferencji Naukowej 'Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego'*, Ustroń 16-17 maja 2008 r., „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- SZYMECKA A., *Sprawozdanie z Włosko-Polskiej Konferencji 'Rozwój obszarów wiejskich między kryzysem żywnościowym a ochroną terytorium. Jakie perspektywy?'*, Spinetoli 5-8 listopada 2008 r., „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO



### III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

---

#### Z ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

**Wyrok ETS z 14 maja 2009 r. w sprawie C-34/08,  
*Azienda Agricola Disaro Antonio and other przeciwko  
Cooperativa Milka 2000 Soc. coop. arl***

Zgodność reżimu kwotowania produkcji z celami wspólnej polityki rolnej.  
Najnowsze kierunki linii orzeczniczej sądów wspólnotowych na tle postępujących  
reform sektora mleka i produktów mlecznych w Unii Europejskiej.

Najistotniejsze tezy:

1. Uwzględnienie niedoboru produkcji w danym państwie członkowskim jest bez znaczenia z punktu widzenia określenia „krajowej ilości referencyjnej” w rozumieniu rozporządzenia nr 1788/2003 (pkt 34).

2. Fakt, iż środek ustanowiony w ramach wspólnej organizacji rynku może mieć rozmaite reperkusje dla różnych producentów w zależności od szczególnego charakteru ich produkcji, nie stanowi jednak dyskryminacji, jeśli tylko środek ten jest oparty na obiektywnych kryteriach, dostosowanych do potrzeb globalnego funkcjonowania wspólnej organizacji rynku. Tak dzieje się w przypadku systemu opłat wyrównawczych, który jest zorganizowany w taki sposób, że krajowe ilości referencyjne i indywidualne ilości referencyjne są określone na takim poziomie, by ich suma nie przekraczała gwarantowanej ilości całkowitej każdego z państw członkowskich (pkt 69).

#### 1. Uwagi wprowadzające

Trudno mówić o mniej lub bardziej istotnych dla prawodawcy wspólnotowego rynkach rolnych, ale z uwagi na ogromne znaczenie dla przemysłu spożywczego i licz-

nej grupy producentów rolnych unijny sektor mleka bez wątpienia leży w polu szczególnego zainteresowania instytucji wspólnotowych. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy regulacja wspólnotowa w tym zakresie poddana została kilku ważnym nowelizacjom, związanym przede wszystkim z instytucją kwot mlecznych i zbliżającym się ostatecznym terminem ich wygaśnięcia, ale również z powodów czysto rynkowych – nasilającej się zmienności cen na tym rynku, tzw. kryzysu żywnościowego z 2007 r. pobudzająco wpływającego na popyt na produkcję i późniejszego załamania się rynku, pogłębiającego się do dnia dzisiejszego wśród największych europejskich producentów mleka.

Poza tzw. mini-pakiem mlecznym<sup>1</sup> i innymi zmianami instrumentarium rynkowego, w przywołanym okresie dwukrotnie prawodawca wspólnotowy podejmował rozstrzygnięcia w odniesieniu do systemu kwotowania produkcji mleka i reżimu opłat wyrównawczych. W rozporządzeniu Rady (WE) nr 248/2008 krajowe ilości referencyjne zostały zwiększone o 2% ze skutkiem od roku kwotowego 2008/2009, co miało pozwolić producentom wspólnotowym na wykorzystanie wzrastającego zapotrzebowania na produkty mleczne na rynkach zewnętrznych w okresie sprzyjającej koniunktury.

Kilka miesięcy później, w ramach porozumienia politycznego w sprawie przeglądu *health check*, Rada przyjęła rozporządzenie zwiększające stopniowo (w pięciu krokach) o 1% krajowe ilości referencyjne (ostatnia transza w 2013 r.). Tym razem był to element procesu przygotowawczego (*soft-landing*) przed wygaśnięciem instrumentu kwot mlecznych ze skutkiem od 31 marca 2015 r.<sup>2</sup> Tekst porozumienia politycznego obejmował również pewien wyjątek dla Republiki Włoskiej<sup>3</sup>, polegający na ustanowieniu odstępstwa dla tego państwa członkowskiego od zasady stopniowego zwiększenia kwot i upoważnieniu do automatycznego pięcioprocentowego wzrostu kwoty krajowej *ab initio* z początkiem roku kwotowego 2009/2010 (tj. od 1 kwietnia 2009 r.)<sup>4</sup>. Uchroniło to włoskich producentów od konieczności wniesienia znacznych opłat sankcyjnych z tytułu przekroczenia indywidualnych ilości referencyjnych. Jest

<sup>1</sup> Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1152/2007 z 26 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1255/1999 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych; rozporządzenie Rady (WE) nr 1153/2007 z 26 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2597/97 ustanawiające dodatkowe zasady w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych w odniesieniu do mleka spożywczego; dyrektywa Rady 2007/61/WE z 26 września 2007 r. zmieniająca dyrektywę nr 2001/114/WE odnoszącą się do niektórych rodzajów częściowo lub całkowicie odwodnionego mleka konserwowanego przeznaczonego do spożycia przez ludzi.

<sup>2</sup> Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 72/2009 z 19 stycznia 2009 r. w sprawie zmian w Wspólnej Polityce Rolnej poprzez zmianę rozporządzeń (WE) nr 247/2006, (WE) nr 320/2006, (WE) nr 1405/2006, (WE) nr 1234/2007, (WE) nr 3/2008 oraz (WE) nr 479/2008 i uchylające rozporządzenia (EWG) nr 1883/78, (EWG) nr 1254/89, (EWG) nr 2247/89, (EWG) nr 2055/93, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 2596/97, (WE) nr 1182/2005 i (WE) nr 315/2007.

<sup>3</sup> Zob. pkt 8.1.1a dok. 16049/08 z 20 listopada 2008 r., Bruksela 2008.

<sup>4</sup> Zob. pkt 8 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 72/2009.

rzeczą niezmiernie interesującą, że w tym samym czasie Trybunał zajmował się właśnie włoską sprawą prejudycjalną C-34/08, w której Tribunale Ordinario di Padova skierował pytanie o ważność rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003, a więc obowiązującej wówczas (tzn. na etapie zaistnienia sporu między stronami) bazowej regulacji Rady wprowadzającej reżim opłat wyrównawczych<sup>5</sup>. Poza tym równie ciekawy wydaje się fakt, iż po upływie niespełna 25 lat od wprowadzenia systemu ograniczeń kwotowych na rynku mleka<sup>6</sup>, w dalszym ciągu Trybunał Sprawiedliwości wypowiada się w kwestii legalności tego rozwiązania. Mając na względzie zbliżającą się debatę na poziomie wspólnotowym odnośnie do finalnego odejścia od systemu kwot, wskazane jest bliższe spojrzenie na stanowisko sądów wspólnotowych w tym zakresie.

## 2. Ramy prawne i pytania skierowane do Trybunału

Jak zauważono we wstępie, przedmiotem wykładni Trybunału są przepisy uchylonego już rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych i ewentualnie niezgodność tej regulacji z celami Wspólnej Polityki Rolnej określonymi w art. 33 ust. 1 TWE.

Producenci mleka zrzeszeni we włoskiej spółdzielni zakwestionowali należność opłat wyrównawczych nałożonych na nich przez spółdzielnię Cooperativa Milka, powołując się na naruszenie zasady niedyskryminacji i proporcjonalności, a więc ogólnych zasad prawa wspólnotowego. W największym uproszczeniu, argumenty stron skarżących opierają się na założeniu, że nieuwzględnienie przez instytucje wspólnotowe sytuacji niedoboru produkcji mleka we Włoszech na etapie kalkulacji kwoty referencyjnej dla dostaw stanowi naruszenie zasady niedyskryminacji, ponieważ skutkuje ujednocionym sposobem traktowania państw nadwyżkowych i państw członkowskich będących importerami netto produktów mlecznych.

W odniesieniu do naruszenia zasady proporcjonalności strony skarżące twierdzą, że brak aktualizacji danych dotyczących rozmiarów produkcji działa na niekorzyść małych producentów, ponieważ nie tylko uniemożliwia ich rozwój i dostosowanie strukturalne, ale również w niektórych przypadkach zagraża samemu ich istnieniu, jako że nie zapewnia odpowiedniej zapłaty za czynniki produkcyjne. Na tle wyżej wskazanych zarzutów sąd krajowy zawiesił postępowanie i skierował do ETS trzy pytania prejudycjalne, poświęcone kolejno: zgodności aktu bazowego Rady z prawno-traktatowymi celami Wspólnej Polityki Rolnej, zasadzie niedyskryminacji i proporcjonalności.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 zostało uchylone z końcem roku kwotowego 2007/2008 na mocy rozporządzenia „single CMO”, a więc rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007.

<sup>6</sup> Zob. rozporządzenie Rady (EWG) nr 856/84.

### 3. Opinia Rzecznika Generalnego

W opinii Rzecznik Generalnej Vericy Trstenjak (z 3 marca 2009 r.), rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 jest zgodne z celami Wspólnej Polityki Rolnej określonymi w art. 33 WE, z zasadą równego traktowania określoną w art. 34 ust. 2 akapit 2 WE oraz z zasadą proporcjonalności, mimo że krajowe ilości referencyjne nie są dostosowywane do stosunku pomiędzy produkcją mleka i popytem na mleko w danym państwie członkowskim.

Rzecznik powołała się na argumenty natury finansowej sygnalizując, że ustanowienie opłaty wyrównawczej jest ściśle związane z innymi środkami interwencyjnymi w ramach wspólnej organizacji rynku mleka. Produkowanie mleka we Wspólnocie – bez względu na rzeczywisty popyt, a jedynie ze względu na możliwość jego sprzedaży po cenie wsparcia gwarantowanej instrumentarium WPR – zwiększyłoby ryzyko nadmiernego obciążenia budżetu. Ponadto, w świetle opinii Rzecznik Generalnej, stabilizacyjny cel opłaty wyrównawczej nie jest realizowany przy trwałym wyłączeniu pozostałych celów traktatowych WPR. Starając się udowodnić tymczasowy charakter dodatkowej opłaty wyrównawczej, Rzecznik powołała się na kierunek działań legislacyjnych Rady wyznaczony porozumieniem w sprawie przeglądu *health check*, który świadczy o dostosowaniu działań prawodawcy wspólnotowego do możliwości całkowitego zniesienia dodatkowej opłaty wyrównawczej w 2015 r.

Opinia Rzecznik V. Trstenjak dostarcza również ciekawej wykładni zasady solidarności w ramach organizacji rynku mleka, dotychczas będącej przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału na kanwie postępowań związanych ze wspólnotową regulacją rynku cukru. Rozpatrując problem zgodności ustanowienia krajowych ilości referencyjnych z celami polityki rolnej Unii Europejskiej, Rzecznik podkreśliła, że w ten sposób uwzględniona zostaje idea solidarności pomiędzy producentami mleka. Producenci mleka otrzymują wsparcie z budżetu Wspólnoty. Jeżeli celem dodatkowej opłaty wyrównawczej jest ograniczenie nadprodukcji na rynku mleka oraz utrzymanie wsparcia z budżetu na poziomie możliwym do sfinansowania, to uwzględnienie krajowych i indywidualnych wielkości produkcji w danym okresie referencyjnym (zwiększenie bądź obniżenie przydzielonych ilości referencyjnych w tym samym stosunku) odzwierciedla solidarne starania wszystkich producentów mleka we Wspólnocie.

W opinii Rzecznik Generalnej, najistotniejszy jest wniosek, zgodnie z którym stosunek pomiędzy produkcją mleka a popytem na mleko nie stanowi okoliczności, która powinna być zostać obowiązkowo uwzględniona przez prawodawcę wspólnotowego przy uchwalaniu rozporządzenia nr 1788/2003.

### 4. Rozstrzygnięcie Trybunału. Komentarz i uwagi końcowe

Sąd nie podzielił uwag stron skarżących i powtórzył sugestie odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedłożone przez Rzecznik Generalną. Nawiązując do analizy przeprowadzonej przez Rzecznik, sędziowie zwrócili uwagę na okoliczność, że pra-

wodawca wspólnotowy rozważał jako alternatywę wobec wprowadzenia dodatkowej opłaty wyrównawczej obniżenie ceny wsparcia, co miałyby jednak o wiele bardziej niekorzystny wpływ na dochód producentów mleka niż wprowadzenie systemu opłat wyrównawczych. Tym samym w ocenie Trybunału fakt, że rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 nie uwzględnia w ramach określania krajowych ilości referencyjnych niedoboru produkcji w danym państwie członkowskim, nie ma wpływu na zgodność tego rozporządzenia z celami przewidzianymi w szczególności w art. 33 ust. 1 lit. a, b WE. Dochodząc do takiej konkluzji Trybunał nie miał również podstaw, by przychylić się do zarzutów dotyczących ewentualnego naruszenia zasady niedyskryminacji i proporcjonalności.

Jako ciekawostkę warto odnotować, że przywołując dotychczasową linię orzecznictwa sądów wspólnotowych w odniesieniu do zasady niedyskryminacji, Trybunał odsyła do polskiej sprawy C-273/04 *Rzeczpospolita Polska przeciwko Radzie*, w której sędziowie uznali sytuację nowych państw członkowskich za diametralnie różną od sytuacji rolnictwa państw UE-15.

Rozważania Trybunału, sięgające do genezy instrumentu kwoty mlecznej i historycznej metodologii kalkulacji krajowych ilości referencyjnych, mogą być przydatne w każdej dyskusji na szczeblu unijnym dotyczącej ewentualnych zarzutów co do historycznego podejścia w konstruowaniu danego instrumentu prawnego polityki rolnej. Nieuwzględnienie specyficznej sytuacji rolnictwa w konkretnym okresie bazowym nie ma bowiem tak naprawdę wpływu na legalność działań prawodawczych Wspólnoty. Szalenie interesujące mogłyby być deliberacje Trybunału na gruncie zasady historycznej referencji w strukturze płatności bezpośrednich i ewentualnie niekorzystnego położenia producentów w danym państwie członkowskim wskutek nieuwzględnienia czynników specyficznych dla danego państwa w okresie bazowym.

W tym miejscu warto również wspomnieć, że omawiane orzeczenie Trybunału nie było jedyną sprawą z problematyki kwotowania na rynku mleka, jaka w ostatnich kilkunastu miesiącach trafiła do ETS. 11 czerwca 2008 r. wpłynęła do Sądu Pierwszej Instancji skarga Federalnego Związku Niemieckich Hodowców Bydła Mlecznego przeciwko Radzie Unii Europejskiej, mająca na celu unieważnienie rozporządzenia Rady (WE) nr 248/2008, które podnosiło krajowe ilości referencyjne mleka o 2% ze skutkiem od roku kwotowego 2008/2009. Postanowieniem z 22 kwietnia 2009 r. sąd oddalił skargę w całości.

Podsumowując, główny wniosek wynikający z omówionego wyżej wyroku jest taki, że wszelkie modyfikacje systemowe wprowadzone do reżimu kwotowania na rynku mleka aktami bazowymi Rady są w opinii Trybunału zgodne z celami polityki rolnej, a przede wszystkim mieszczą się w szerokim marginesie swobodnego uznania prawodawcy wspólnotowego, którym ten cieszy się w dziedzinie wspólnotowego prawa rolnego. Otwartym pozostaje tylko pytanie, czy argumentacja sądów wspólnotowych utrzyma się również w przypadku ewentualnego uchylecia kwot mlecznych z dniem 31 kwietnia 2015 r.

SEBASTIAN BALCERAK

## Z ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO

### Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 12 października 2007 r., I UK 205/07<sup>7</sup>

**Zasłabnięcie ubezpieczonego rolnika, wskutek czego doszło do wciągnięcia jego ręki w pas klinowy kombajnu zbożowego podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, jest nagłym zdarzeniem wywołanym przyczyną zewnętrzną (art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników)<sup>8</sup>.**

Głosowany wyrok Sądu Najwyższego – co do zasady – zasługuje na aprobatę. W praktyce wyznaczenie granicy pomiędzy „zewnętrznością” i „wewnętrznością” przyczyny wypadku przy pracy rolniczej stwarza poważne trudności<sup>9</sup>. Szczególne problemy pojawiają się zwłaszcza wówczas, gdy do wypadku dochodzi przy współistnieniu przyczyn zewnętrznych i wewnętrznych. Warto także zwrócić uwagę na niektóre elementy uzasadnienia stanowiska SN, dotyczące w szczególności pozbawienia prawa do świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego.

W rozpatrywanej przez SN sprawie Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Oddział Regionalny w O.W., decyzją Prezesa KRUS z 10 września 2004 r., odmówiła Stanisławowi F. prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej z uwagi na wewnętrzny charakter przyczyny wystąpienia zdarzenia wypadkowego. Poszkodowany, jako ubezpieczony domownik w gospodarstwie rolnym syna, uległ zdarzeniu wypadkowemu podczas koszenia żyta. W czasie prac polowych do bębna młócacego kombajnu zbożowego wpadł kamień. Syn uszkodzonego zatrzymał maszynę, usunął kamień, uruchomił ją i poprosił Stanisława F., aby słuchał, czy maszyna sprawnie pracuje. W tym momencie uszkodzony „poczuł słabość i ciemno w oczach, zachwiał się i chcąc utrzymać równowagę wyciągnął prawą rękę w celu podparcia”. Ręka trafiła na obracające się koła pasowe, a dłoń rolnika została wciągnięta w pas klinowy. W wyniku zdarzenia uszkodzony doznał wielu obrażeń ręki prawej (m.in. ran tłuczonych, oskalpowania skóry, złamania kości śródreżcza, zwichnięcia palców, amputacji palca drugiego i paliczka palca pierwszego). Warto zaznaczyć, że feralnego dnia uszkodzony wyładował wcześniej ręcznie 10 ton ziarna do dmuchawy magazynu zbożowego.

Poszkodowany, po bezskutecznym odwołaniu się od decyzji Prezesa KRUS do Sądu Rejonowego i oddalonej przez Sąd Okręgowy apelacji, wniósł skargę kasacyjną

<sup>7</sup> OSNP 2008, nr 23-24, poz. 361.

<sup>8</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50 poz. 291), powoływana dalej jako ustawa ubezpieczeniowa.

<sup>9</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 5 lutego 1997 r., II UKN 85/96, OSNAPiUS 1997, nr 19, poz. 386 oraz wyrok SN z 9 lipca 1991 r., II PRN 3/91, OSP 1992 nr 12, poz. 263.



do SN. Stanisław F. wskazał w niej naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 11 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Miało ono polegać m.in. na przyjęciu, że niewynikająca z podłoża chorobowego, ogólnikowo określona „przyczyna wewnętrzna tkwiąca w organizmie odwołującego się”, wykluczyła wystąpienie przyczyny zewnętrznej wypadku przy pracy rolniczej. Poszkodowany wskazał, że wyłączenie przyczyny zewnętrznej przy wypadku byłoby uzasadnione tylko wtedy, gdyby istniały podstawy do stwierdzenia, że wypadek został spowodowany schorzeniem łączącym się ze skłonnością do omdleń lub zakłóceniem równowagi<sup>10</sup>. Tymczasem stan jego zdrowia był dobry.

Sąd Najwyższy stwierdził, że przywołane przez Stanisława F. podstawy skargi kasacyjnej były zasadne. W rozpatrywanej sprawie nagłym zdarzeniem, powodującym doznane przez ubezpieczonego zranienia i w konsekwencji stały lub długotrwały uszczerbek na zdrowiu, było wciągnięcie prawej ręki ubezpieczonego w pas klinowy będącej w ruchu maszyny rolniczej. Była to zewnętrzna przyczyna wypadku. Sąd wskazał, że chwilowe zasłabnięcie poszkodowanego nie było przyczyną nagłego zdarzenia w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Po chwilowym zasłabnięciu organizm ubezpieczonego wrócił bowiem do poprzedniej równowagi.

Jak widać, podstawowym problemem w sprawie było ustalenie wystąpienia zewnętrznej przyczyny wypadku przy pracy rolniczej. Nie ulega wątpliwości, że wypadek polegający na wciągnięciu ręki poszkodowanego przez pas pracującej maszyny był zdarzeniem nagłym. Zdarzenie to trwało chwilę, a jego skutki były z pewnością nieoczekiwane. Niezależnie od trudności praktycznych, jakie niesie ze sobą interpretacja pojęcia „nagle zdarzenie”<sup>11</sup>, należy zauważyć, że w definicji wypadku przy pracy rolniczej ustawodawca posłużył się zwrotem „nagle zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną”, a nie „zdarzenie wywołane nagłą przyczyną zewnętrzną”. Zatem cechą nagłości należy odnieść nie do przyczyny zewnętrznej, ale do zdarzenia tą przyczyną wywołanego. Stwierdzenie to nie może jednak być równoznaczne z natychmiastowym ujawnieniem się skutku działania przyczyny zewnętrznej<sup>12</sup>.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie definiuje „przyczyny zewnętrznej” wypadku przy pracy rolniczej. Warto tu jednak wskazać na stanowisko doktryny

<sup>10</sup> Zob. wyrok SN z 15 sierpnia 1980 r., III PR 33/80, „Służba Pracownicza” 1980, nr 12, poz. 29.

<sup>11</sup> W niektórych wypadkach przy pracy, jeśli przyczyną jest szkodliwe oddziaływanie czynników chemicznych czy klimatycznych, konieczne jest dłuższe oddziaływanie czynników je wywołujących. Zob. wyrok TUS z 19 września 1958 r., TR III 149/1958, OSPiKA 1960, poz. 64; wyrok SN z 30 czerwca 1999 r., II UKN 24/99, OSNAPiUS 2000, nr 18, poz. 697. Zdarzenie uważa się za nagłe, jeżeli trwało ono krótko bądź przez pewien okres, nie dłużej jednak niż przez 1 dzień. Zdarzenie, będące istotnym zewnętrznym czynnikiem wywołującym negatywną reakcję organizmu i stanowiące przyczynę wypadku przy pracy, posiada cechę nagłości tylko wtedy, gdy przebiega w czasie nie dłuższym niż trwanie dnia pracy.

<sup>12</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 61.

oraz orzecznictwo w tej kwestii. Zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną jest zdarzeniem spowodowanym działaniem czynników, które nie mogą tkwić w organizmie poszkodowanego, ani wynikać z właściwości jego organizmu – poszkodowany nie ma na nie wpływu. Przyczyną zewnętrzną może być każde zjawisko świata zewnętrznego, w szczególności natury mechanicznej (uderzenie, zgniecenie, przecięcie), jak i chemicznej czy termicznej, a także atak innego człowieka lub zwierzęcia<sup>13</sup>. W praktyce wszelakiego rodzaju schorzenia wewnętrzne mogą zostać uznane za wypadek przy pracy, jeżeli wystąpi element sprawczy o charakterze zewnętrznym i stymulującym, który pogłębi istniejący stan chorobowy<sup>14</sup>.

Przyczyną sprawczą (zewnętrzną) wypadku przy pracy może być każdy czynnik zewnętrzny (niewynikający z wewnętrznych właściwości człowieka), zdolny wywołać w istniejących warunkach szkodliwe skutki. W tym znaczeniu przyczyną zewnętrzną jest także zachowanie poszkodowanego, np. przewrócenie się na równej nawierzchni. Do źródeł wypadku można zaliczyć niezawinione zachowanie osoby ulegającej wypadkowi (potknięcie się, odruch), jak i jego nieostrożność<sup>15</sup>. Zewnętrzną przyczyną wypadku może być także niefortunny odruch osoby pracującej, jej nieskoordynowane poruszenie się powodujące potknięcie i upadek. Wyłączenie przyczyny zewnętrznej przy upadku poszkodowanego byłoby uzasadnione tylko wtedy, gdyby istniały podstawy do ustalenia, że wypadek został spowodowany schorzeniem łączącym się np. ze skłonnością do omdleń lub zakłóceń równowagi<sup>16</sup>.

Przyczyna wypadku przy pracy musi mieć charakter obiektywnego zagrożenia zdrowia lub życia człowieka i powinna być jednocześnie zakłóceniem procesu pracy. Normalne warunki wykonywania pracy nie mogą stanowić przyczyny zewnętrznej uszczerbku na zdrowiu czy utraty życia wskutek wypadku przy pracy. Jest nią dopiero określona nadzwyczajna sytuacja związana z pracą. Przykładem takiej sytuacji może być okoliczność zmuszająca człowieka do nadmiernego wysiłku. Ocena „nadmiernego wysiłku fizycznego” wymaga uwzględnienia możliwości fizycznych i psychicznych poszkodowanego w wypadku, w tym jego wieku i kondycji w dniu wystąpienia zdarzenia wypadkowego.

W głosowanej sprawie nie można całkowicie wykluczyć istnienia wewnętrznej przyczyny wypadku. Przyczyna zewnętrzna nie musi być jedyną przyczyną wypadku przy pracy rolniczej. W prezentowanym stanie faktycznym istotne znaczenie dla powstania zdarzenia wypadkowego miało wystąpienie współistniejących przyczyn, wewnętrznej i zewnętrznej, tj. zaślabnięcia oraz urazu mechanicznego. Należy zatem ocenić, która z tych przyczyn zdarzenia była dominująca i która bezpośred-

<sup>13</sup> Z. Salwa, *Pojęcie wypadku przy pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003 nr 3, s. 19; zob. także wyrok SN z 6 lutego 2000 r., II UKN 425/99, OSNAPiUS 2001, nr 16, poz. 521.

<sup>14</sup> Wyrok SN z 18 sierpnia 1999 r., II UKN 87/99, OSNP 2000 nr 20, poz. 760 oraz wyrok SN z 22 listopada 2000 r., II UKN 63/00, OSNP 2002, nr 13, poz. 316.

<sup>15</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 11 lutego 1963 r., III PO 15/62, OSNCP 1963, nr 10, poz. 215.

<sup>16</sup> Wyrok SN z 15 czerwca 1980 r., III PR 33/80 (niepublikowany).

nie wywołała wypadek. Nie bez znaczenia jest także to, czy przyczyna wewnętrzna miała wpływ tylko dodatkowy, czy decydujący o wystąpieniu wypadku oraz czy nie została spowodowana nadmiernym wysiłkiem. Samo zachwianie się wywołane zasłabnięciem bez wystąpienia innej przyczyny nie doprowadziłoby bowiem do zaistnienia zdarzenia wypadkowego będącego przedmiotem orzeczenia.

W ocenie Sądu Okręgowego, rozpatrującego apelację poszkodowanego, wykonywanie zwykłych i typowych czynności może nabrać charakteru przyczyny zewnętrznej tylko wtedy, gdy o nadmierności wysiłku włożonego w ich realizację decyduje stan zdrowia osoby zainteresowanej<sup>17</sup>. W sprawie brak jednak jednoznacznych dowodów na to, że zachwianie się Stanisława F. było wynikiem schorzenia tkwiącego wcześniej w jego organizmie, albo że zostało spowodowane nadmiernym wysiłkiem na skutek ręcznego rozładowywania zboża. Poszkodowany nie chorował na chorobę nadciśnienia tętniczego i nie leczył się z tego powodu. W świetle powyższych rozważań zasłabnięcie poszkodowanego, niespowodowane nadmiernym wysiłkiem czy stanem chorobowym, stanowi wewnętrzną przyczynę zdarzenia wypadkowego.

Wymóg „zewnętrzności” przyczyny wypadku nie oznacza jednak, że ma ona być wyłączną przyczyną doprowadzającą bezpośrednio do uszczerbku na zdrowiu lub śmierci. Wypadek może być bowiem spowodowany łącznym działaniem czynnika zewnętrznego oraz wewnętrznego tkwiącego w organizmie poszkodowanego, jeżeli bez czynnika zewnętrznego działanie samego czynnika wewnętrznego nie doprowadziłoby do zaistnienia zdarzenia<sup>18</sup>. Bez zasłabnięcia poszkodowany nie włożyłby zapewne ręki do pracującej maszyny. Jednakże samo zasłabnięcie i zachwianie się nie spowodowałyby odniesionych przez niego obrażeń. Poszkodowany Stanisław F. odniósł uszczerbek na zdrowiu wskutek bezpośredniego oddziaływania ruchomych części maszyny, co przesądza o dominującym znaczeniu przyczyny zewnętrznej.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy wskazał, że „w zaskarżonym wyroku Sąd Okręgowy pomylił kategorię przyczyny zewnętrznej nagłego zdarzenia, jako elementu definiującego wypadek przy pracy rolniczej, z kategoriami podmiotowych warunków przysługiwania ochrony osobie poszkodowanej w wypadku”. Warto zauważyć, że zewnętrzna przyczyna wypadku może wystąpić również w wyniku zawnionego działania poszkodowanego (np. nieostrożności w jego zachowaniu), którego skutkiem będzie np. skaleczenie ręki przez maszynę lub złamanie nogi przy nieszczęśliwym upadku z prowizorycznie naprawionej drabiny. Chociaż wina poszkodowanego nie ma znaczenia dla zaistnienia samego wypadku, często pełni ona rolę czynnika korygującego prawo do świadczeń<sup>19</sup>.

Ustawa ubezpieczeniowa nie formułuje definicji „rażącego niedbalstwa”. Na rozumienie tego pojęcia ogromny wpływ wywiera orzecznictwo sądowe, a pośrednio

<sup>17</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 5 lutego 1997 r., II UKN 85/96, OSNAPiUS 1997 nr 19, poz. 386 oraz wyrok SN 9 lipca 1991 r., II PRN 3/91, OSP 1992 nr 12, poz. 263.

<sup>18</sup> Zob. uchwała SN z 11 lutego 1963 r., III PO 15/61, OSPiKA 1964, nr 23, poz. 61.

<sup>19</sup> I. Jędrasik-Jankowska, op. cit., s. 66.

także doktryna. Pod pojęciem rażącego niedbalstwa w wypadku przy pracy rolniczej należy rozumieć takie sytuacje, w których poszkodowany zdawał sobie sprawę z grożącego mu niebezpieczeństwa, gdyż zwykle występuje ono w danych okolicznościach faktycznych i każdy, nawet mało przezorny człowiek, ocenia je jako ewidentne lub łatwe do przewidzenia, a mimo to, z całkowitym pogwałceniem zasad ochrony życia i zdrowia, nie próbując zapobiec wystąpieniu zdarzenia wypadkowego, zignorował następstwa własnego zachowania i bez potrzeby naraził się na niebezpieczeństwo<sup>20</sup>.

Taka sytuacja w rozpatrywanej sprawie nie wystąpiła. Awarię w działaniu maszyny spowodował kamień, który został usunięty po zatrzymaniu pracy kombajnu. Choć przebywanie w pobliżu ruchomych części maszyny może być potraktowane jako naruszenie zasad bezpieczeństwa, to należy zauważyć, że wypadek spowodowany został nie w czasie konserwacji maszyny będącej w ruchu, nieuwagi czy nieostrości poszkodowanego, tylko poprzez zachwianie się – jako współistniejącej przyczyny wewnętrznej powiązanej z dominującą przyczyną zewnętrzną zdarzenia wypadkowego.

DAMIAN PUŚLECKI

## TEZY ORZECZEŃ W SPRAWACH ROLNYCH

### Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych

#### Stosunki własnościowe w rolnictwie

1. Uchwała Sądu Najwyższego z 18 października 2007 r., III CZP 82/07, OSNC 2008, nr 10, poz. 112.

**Teza:** Decyzja wojewody stwierdzająca nabycie na podstawie art. 20 ust 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. Nr 251, poz. 2507 ze zm.) przez jednostkę doradztwa rolniczego – państwową jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną – w części ułamkowej prawa użytkowania wieczystego nieruchomości pozostającej w trwałym współzarządzie nie stanowi podstawy wpisu w księdze wieczystej użytkowania wieczystego, jeżeli nieruchomość stanowi przedmiot współwłasności Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>20</sup> Szerzej por. D. Puślecki, *Rażące niedbalstwo w wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 289 i n.

2. Postanowienie Sądu Najwyższego z 22 lutego 2007 r., III CSK 344/06, OSNC 2008, nr 1, poz. 12.

**Teza:** W postępowaniu o wpis prawa własności na rzecz nabywcy dopuszczalne jest ustalenie, że współwłaścicielem nieruchomości był także wymieniony w umowie jako sprzedający małżonek wpisanego właściciela, jeżeli figurujący w dziale II księgi wieczystej wpis dotyczy prawa do gospodarstwa rolnego nabytego w drodze przekazania następcy, a do wniosku o wpis został dołączony odpis aktu małżeństwa oraz oświadczenie obojga małżonków sporządzone w formie aktu notarialnego o pozostawaniu przez nich w chwili nabycia we wspólności ustawowej (art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, jedn. tekst: Dz. U. z 2001 r., nr 124, poz. 1361 ze zm.).

### **Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa**

Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 7 września 2007 r., I ACA 709/07, OSA 2008, nr 1, poz. 69.

**Teza:** Nie można mówić o następstwie prawnym w rozumieniu prawa wodnego w sytuacji, gdy w związku z likwidacją podmiot będący członkiem spółki wodnej nie przeniósł żadnego tytułu prawnego do działek rolnych, których posiadanie uzasadniało jego członkostwo w tej spółce. Likwidacja państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej w trybie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jednolity: Dz. U. nr 57, poz. 299 z późn. zm.) była równoznaczna, z braku takiego następstwa prawnego, z wygaśnięciem członkostwa w danej spółce wodnej w ogóle. Przekazanie zatem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa działek rolnych, które uzasadniały to członkostwo, nie pociągało za sobą jego kontynuacji z udziałem Agencji, a po rozdysponowaniu działek przez Agencję w sposób określony w rozdziale 5 cytowanej ustawy – z udziałem podmiotu, na rzecz którego to nastąpiło.

### **Działalność gospodarcza / działalność rolnicza**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2006 r., II OSK 869/06, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 20.

**Teza:** Zbycie indywidualnej ilości referencyjnej mleka przez producenta na rzecz innego producenta w ciągu roku kwotowego nie może stanowić podstawy do zmniejszenia indywidualnej kwoty referencyjnej przysługującej zbywcy w danym okresie

dwunastomiesięcznym na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. nr 93, poz. 897; jedn. tekst: Dz. U. z 2005 r., nr 244, poz. 2081 ze zm.).

### Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2007 r., II GSK 260/06, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 100.

**Teza:** Zarządca nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego dłużnika na podstawie art. 931 § 2 k.p.c. jest uprawniony do złożenia wniosku o przyznanie płatności na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz. U. z 2004 r., nr 6, poz. 40 ze zm.) jako strona tego postępowania, działając we własnym imieniu, ale na rzecz dłużnika – posiadacza zajętych nieruchomości. We wniosku powinien wskazać, że działa za dłużnika – posiadacza gospodarstwa rolnego, ale na jego rzecz, i płatność przyznana dłużnikowi powinna być dokonana na rachunek bankowy zarządcy, zgodnie z załączonym do wniosku wezwaniem komornika, o jakim mowa w art. 934 k.p.c.

### Opodatkowanie rolnictwa

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 grudnia 2006 r. luty 2007 r., I SA/Wr 298/06, ONSAiWSA 2008, nr 3, poz. 56.

**Teza:** Ustawodawca ograniczył obowiązek podatkowy w podatku rolnym tylko do posiadaczy zależnych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, którzy swój tytuł od władania nieruchomością wywodzą bezpośrednio od właściciela (art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (jedn. tekst: Dz. U. z 1993 r., nr 94, poz. 431 ze zm.).

### Ubezpieczenia społeczne rolników

1. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 23 lutego 2006 r., III AUa 1021/04, OSA 2008, nr 7, poz. 23.

**Teza:** W sprawie o rentę inwalidzką rolniczą wszelka dokumentacja lekarska jest dowodem, który na tych samych zasadach co pozostałe dokumenty wymaga oceny przez sąd orzekający, choćby po to, żeby właściwie odniósł się do dowodu z opinii biegłego lekarza sądowego w przedmiocie zdolności ubezpieczonej do pracy w gospodarstwie rolnym.

2. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 21 kwietnia 2006 r., III AUa 1057/05, OSA 2008, nr 7, poz. 22.

**Teza:** Składka na ubezpieczenie społeczne rolników jest niepodzielna i zawsze podlega zapłacie w całości i za cały kwartał, niezależnie od zaistnienia, zmiany lub ustania warunków podlegania temu ubezpieczeniu w trakcie kwartału. Zapłacenie składki w terminie określonym w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jedn. tekst: Dz. U. z 1998 r., nr 7, poz. 25 ze zm.) stanowi wykonanie zobowiązania opłacenia składki za dany kwartał i powoduje wygaśnięcie tego zobowiązania.

3. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 31 sierpnia 2006 r., III AUa 395/06, OSA 2008, nr 7, poz. 21.

**Teza:** Deklaracje w sprawie „podlegania” oraz w sprawie „ustalania” ubezpieczenia społecznego rolników mają charakter rozstrzygnięć deklaratoryjnych.

4. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 31 sierpnia 2006 r., III AUa 397/06, OSA 2008, nr 6, poz. 16.

**Teza:** Jeżeli praca w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia, świadczona była przed dniem 1 stycznia 1983 r. w wymiarze przekraczającym połowę pełnego wymiaru czasu pracy, to przy ustalaniu prawa do emerytury uwzględnia się ten okres także, gdy przypadał w czasie wakacji szkolnych (art. 10 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 2 lit. a ustawy o emeryturach i rentach).

5. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 listopada 2006 r., III AUa 939/06, OSA 2008, nr 8, poz. 27.

**Teza:** Żaden przepis ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jedn. tekst: Dz. U. z 1998 r., nr 7, poz. 25 ze zm.) nie przewiduje możliwości zwolnienia z obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne rolników, poza procedurą ich umorzenia uregulowaną w art. 41a tej ustawy.

6. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 listopada 2006 r., III AUa 728/06, OSA 2008, nr 1, poz. 1.

**Teza:** Wypłata części uzupełniającej emerytury rolniczej rolnikowi, który będąc właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego faktycznie nie prowadził w nim działalności rolniczej w rozumieniu art. 6 pkt 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (jedn. tekst: Dz. U. z 1998 r. Nr 7 poz. 25 ze zm.) nie ulega zawieszeniu na podstawie art. 28 ust. 1 i 3 w związku z ust. 4 tej ustawy.

7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 12 grudnia 2006 r., I SA/Po, ONSAiWSA 2008, nr 2, poz. 39.

**Teza:** Wyrażone w formie postanowienia w trybie art. 34 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu administracyjnym w administracji (jedn. tekst: Dz. U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 ze zm.) stanowisko wierzyciela (KRUS) w sprawie zgłoszonych zarzutów jest postanowieniem rozstrzygającym sprawę co do istoty (art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jedn. tekst: Dz. U. z 1998 r., nr 7, poz. 25 ze zm. w związku z art. 63c ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), na które przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadzie art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270, ze zm.).

### Prawo łowieckie

1. Uchwała Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2007 r., III CZP 120/07, OSNC 2008, nr 12, poz. 136.

**Teza:** Na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (jedn. tekst: Dz. U. z 2005 r., nr 127, poz. 1066 ze zm.) Skarb Państwa odpowiada tylko za szkody określone w art. 46 ust. 1 tej ustawy.

2. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 27 listopada 2007 r., III CZP 67/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 54.

**Teza:** Uprawą rolną w rozumieniu art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (jedn. tekst: Dz. U. z 2005 r., nr 127, poz. 1066 ze zm.) jest każda uprawa prowadzona na gruncie rolnym.

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO



---

## IV. WSPOMNIENIA

---

### Wspomnienie o naszym Mistrzu – Profesorze Andrzeju Stelmachowskim



#### Profesor Andrzej Stelmachowski, jakiego znaliśmy

W Wielki Poniedziałek 2009 r. opuścił nas profesor Andrzej Stelmachowski. Był dla nas tym, kim mistrz jest dla swoich uczniów: nie tylko wzorem wybitnego uczonego światowej klasy, znakomitego nauczyciela, ale też przyjacielem, towarzyszącym naszemu rozwojowi naukowemu i dydaktycznemu. Troszczył się przede wszystkim

o teraźniejszość i przyszłość wychowanków, w szczególności o nasze postrzeganie roli nauki prawa i nauczania, ale także wydarzeń w środowisku akademickim i szerzej – w polskim społeczeństwie.

Podziwialiśmy zarówno Jego niezwykle twórcze dokonania naukowe, dydaktyczne, jak i postawę na Uniwersytecie. Przyglądaliśmy się z bliska Jego służbie publicznej, trwającej niemal do końca. Często też przypadkiem dowiadywaliśmy się o innych, pięknych kartach Jego działalności. Nie chwalił się nimi, jak chociażby wielkim zaangażowaniem w prace Towarzystwa Przyjaciół Dzieci czy długoletnią pomocą góralom podhalańskim w odzyskaniu – śladem dawnych nadań królewskich – uprawnień do lasów na terenie Tatrzańskiego Parku Narodowego. Przypuszczamy, że było znacznie więcej takich działań oprócz tych, o których wieść do nas dotarła. Profesor był człowiekiem wielkiego formatu. Nie zabiegał o poklask.

Znamienne, że nie zajmował się zwalczaniem środowisk, które nie opowiadały się za wartościami przez Niego wyznawanymi. Wprost przeciwnie – budował porozumienia przeciwstawnych sobie stron i starał się łączyć tych, którzy trwali w konfliktach. Umiejętność wybaczenia, jak również dystansowania się od spraw dalekich Jego przekonaniom, a przede wszystkim bardzo przyjazne i optymistyczne nastawienie do ludzi przynosiło wyjątkowe owoce: jednało zaufanie i jakże często pożądany *consensus*. Niewiele jest osób o takim wymiarze wolności od uprzedzeń, nowatorsko myślących, a przy tym bezinteresownych.

Kiedy uczyliśmy się u boku Pana Profesora, zafascynowani Jego osobowością, talentem naukowym i dydaktycznym, czerpaliśmy również z Jego zdecydowanej postawy w sprawach moralnych. Był „szefem” rzucającym światło na dokonywane przez nas wybory, sprawę najtrudniejszą.

Wzrastaliśmy w dobie określonej ideologii. Profesor nie tylko nigdy nam nie narzucił swoich przekonań, szanował poglądy różniące się od Jego własnych, niemniej podstawy moralne katolickiej nauki społecznej były zawsze widoczne w Jego niezłomnej postawie w czasie przeróżnych sytuacji, które niosło życie. Głęboko zapadła w nasze serca wierność Pana Profesora dla blasku prawdy.

Naszym niezapomnianym udziałem były wspólne z Panem Profesorem wyjazdy terenowe, gdzie obok ożywionych dyskusji naukowych nie brakowało rozmów o życiu, o naszych sprawach i różnych wydarzeniach. Było też wiele okazji do żartów, graliśmy razem w brydża, jeździliśmy na sankach, rozpalaliśmy ogniska. Zawsze świetnie się bawiliśmy. Ileż wspaniałych wspomnień mamy z tego okresu! Przebywanie z Panem Profesorem, znakomitym Kompanem, w otoczeniu pięknej polskiej przyrody, w górach, na kajakach, w lesie, nad jeziorami, na zawsze nas oczarowało, ukazało nam wymagającego, ale też wyrozumiałego Mistrza. Zawsze chciał zobaczyć w nas coś dobrego. Profesor stworzył nie tylko znaczącą szkołę naukową, lecz i rodzinę złożoną z kolegów z Uniwersytetów: Wrocławskiego, Warszawskiego i – powstającego przy żywym udziale Profesora – Uniwersytetu w Białymstoku.

Praca pod kierunkiem Profesora Stelmachowskiego była przywilejem, który dziś zobowiązuje Jego uczniów. Każdy z nas nosi w sobie wiele osobistych wspomnień

dotyczących tego, co towarzyszyło wspólnym pracom i spotkaniom naukowym, konferencjom polskim i zagranicznym. Nawet nie wiemy, kiedy zapadły nam w pamięć liczne gawędy, anegdoty i powiedzenia Pana Profesora. Wiele z nich przeszło do legendy naszego środowiska.

Andrzej Stelmachowski był przede wszystkim wybitnym prawnikiem i nauczycielem akademickim. Poniżej przedstawiamy w zarysie te sfery Jego działalności, z którymi stykaliśmy się na co dzień.

### **Droga życiowa i dorobek naukowy Profesora Stelmachowskiego**

Andrzej Stanisław Ksawery, syn Wisławy z Majewskich i Bronisława Stelmachowskiego, urodził się 28 stycznia 1925 r. w Poznaniu. Tam też uczył się w szkole powszechnej i średniej. Jego ojciec został zatrudniony w 1919 r. – w roku utworzenia Uniwersytetu Poznańskiego – na Wydziale Prawnym, gdzie otrzymał tytuł profesora. Jako prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu ewakuował się we wrześniu 1939 r. wraz z pracownikami tego sądu i zaginął. Po latach udało się ustalić, że uchodząc za Bug, został aresztowany i zamordowany przez NKWD.

Po wybuchu wojny A. Stelmachowski kontynuował naukę w Gimnazjum Polskim w Kownie na Litwie, a następnie – w ramach tajnego nauczania – w Warszawie. Maturę uzyskał w 1943 r. W tymże roku podjął studia na podziemnym Uniwersytecie Warszawskim. W okresie wojny, niezależnie od pracy (także fizycznej) oraz udziału w tajnym nauczaniu, był również żołnierzem Armii Krajowej.

Po ukończeniu studiów, które kontynuował po wojnie w Poznaniu, uzyskując w 1947 r. tytuł magistra prawa, A. Stelmachowski podjął pracę na Wydziale Prawno-Ekonomicznym Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu. Tamże w 1950 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych. Jednocześnie, w latach 1947-1949, odbywał aplikację sądową w Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu, składając w grudniu 1949 r. egzamin sędziowski z wynikiem celującym. Następnie przeniósł się na Uniwersytet Warszawski, gdzie uzyskał w 1956 r. stopień kandydata nauk (w 1956 r.) i z początkiem roku 1958 powołany został na stanowisko docenta. Pracę w sądownictwie A. Stelmachowski rozpoczął jeszcze w Poznaniu; następnie był sędzią Sądu Powiatowego w Warszawie. W 1951 r. zrzekł się stanowiska sędziowskiego. Po zmianach politycznych 1956 r. powrócił do sądownictwa jako członek Biura Orzecznictwa Sądu Najwyższego; w 1959 r. został oddelegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Z początkiem lat sześćdziesiątych Uniwersytet Warszawski wystąpił do właściwych władz o nadanie A. Stelmachowskiemu tytułu profesora nadzwyczajnego. Sprawa nadania tytułu „utknęła” w Radzie Państwa – jak się okazało – ze względu na udział Stelmachowskiego w pielgrzymce prawników do Częstochowy. Powstał problem, czy katolik może zostać profesorem uniwersytetu, co musiał rozstrzygać członek Rady Państwa Władysław Gomułka, który orzekł, że katolik wprawdzie może być profesorem, ale nie w Warszawie. Uchwała Rady Państwa upoważniała Przewod-

niczącego Rady Państwa do podpisania nominacji profesorskiej „pod warunkiem przedstawienia odcinka stałego zameldowania poza Warszawą”<sup>1</sup>.

Pod koniec 1962 r. Profesor A. Stelmachowski rozpoczął pracę na Uniwersytecie Wrocławskim, oddając się bez reszty niezwykle owocnej pracy naukowej i wychowywaniu młodej kadry, swoich pierwszych asystentów. Rozpoczęło się w tym ważnym okresie tworzenie przez Profesora, wspólnie z uczniami, szkoły naukowej. Tworzenie szkoły szło w parze z nowatorską, inspirującą dydaktyką, wprowadzającą dla studentów m.in. ćwiczenia terenowe z prawa rolnego. Uczniowie Profesora prowadzili nieznaną dotąd polskiej nauce prawa zespołowe badania empiryczne w dziedzinie prawa rolnego w połączeniu z prawem cywilnym i prawem gospodarczym. Prowadzone przez Profesora seminarium doktoranckie przyciągnęło osoby spoza uniwersytetu (niektóre z nich osiągnęły stopnie i tytuły naukowe). W późniejszym, warszawskim i białostockim okresie stworzona przez Profesora szkoła funkcjonalnego podejścia do prawa skupiła wokół oryginalnej metody naukowej (badanie prawa w procesie jego stosowania) liczne grono kolejnych uczniów. Po siedmiu latach, w 1969 r., dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego zwrócił się do Profesora A. Stelmachowskiego z propozycją powrotu do Warszawy. Pojawił się *vacat* w dziedzinie prawa rolnego, które obok prawa cywilnego Pan Profesor wykładał, a obawiano się, że może powstać pokusa narzucenia Wydziałowi osoby niepożądanego. Biorąc pod uwagę te motywy, Profesor Stelmachowski opuścił Wrocław i objął stanowisko profesora Uniwersytetu Warszawskiego<sup>2</sup>. W 1973 r. uzyskał tytuł profesora zwyczajnego. Od 1970 r. A. Stelmachowski prowadził działalność dydaktyczną również w Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, gdzie w latach 1975-1981 pełnił funkcję dziekana Wydziału Administracyjno-Ekonomicznego.

Jako uczony, wybitny prawnik, przedmiotem swych badań naukowych objął kilka dyscyplin prawnych – prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo gospodarcze, a od lat sześćdziesiątych również prawo rolne. Charakteryzując twórczość i dorobek naukowy Profesora trzeba podkreślić wszechstronność zainteresowań badawczych, obejmujących praktycznie całość systemu prawa prywatnego, a także dyscypliny w dużym zakresie oparte na konstrukcjach prawa publicznego (prawo gospodarcze, rolne). Profesor „specjalizował się” niejako w badaniu instytucji prawnych usytuowanych „na styku” kilku dyscyplin.

Bez wątpienia można nazwać Pana Profesora „postacią renesansową” ze względu na rozległe zainteresowania badawcze i głębokie inspiracje teoretyczne, poparte erudycją oraz znajomością łaciny i wszystkich wiodących języków nowożytnej Europy.

Równie imponująca jest wielkość dokonań Profesora. Na liście Jego publikacji naukowych, obejmującej ponad 200 pozycji (ogłoszonych w kraju i za granicą), znaj-

<sup>1</sup> Zob. A. Stelmachowski w wystąpieniu na uroczystości nadania tytułu doktora *honoris causa* Uniwersytetu Wrocławskiego 30 września 2005 r., pismo informacyjne Uniwersytetu Wrocławskiego „Przegląd Uniwersytecki” 2005, nr 10, s. 31 i n.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 33.

dują się traktaty i monografie książkowe, podręczniki, komentarze i glosy, recenzje, raporty z badań, referaty. Samych opracowań książkowych, których autorem, współautorem lub redaktorem był Profesor Stelmachowski, jest ponad czterdzieści. Liczne prace były rezultatem badań empirycznych, prowadzonych pod kierunkiem Profesora przez zespoły Jego uczniów.

Fundamentem doświadczeń i osiągnięć Profesora Stelmachowskiego były badania w dziedzinie prawa cywilnego. Przewodnym motywem cywilistycznej twórczości Profesora stało się postrzeganie prawa jako instrumentu realizacji celów społecznych i ochrony społecznie doniosłych wartości. Drogę osiągnięć badawczych znaczyły kolejne monografie i studia z zakresu cywilistyki: *Przysposobienie w polskim prawie rodzinnym* (1957), *Istota i funkcja posiadania* (1958), *Kontraktacja produktów rolnych* (1960), *Nominalizm pieniężny a waloryzacja* („Studia Cywilistyczne”, t. VI, Kraków 1965), *Odpowiedzialność cywilna za niedobory* (1966), *Ewolucja autonomii woli* (w: *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, 1983).

Podstawowym problemom prawa cywilnego poświęcony jest cykl traktatów z zakresu teorii tego prawa. Wyróżniającym się wydarzeniem w rozwoju polskiej cywilistyki było pierwsze wydanie *Wstępu do teorii prawa cywilnego* (1969), w którym Autor zawarł refleksje dotyczące tak ważnych kwestii, jak zasady prawa cywilnego, klauzule generalne w Kodeksie cywilnym, źródła prawa cywilnego czy problematyka osób prawnych. Profesor napisał m.in.: „Moc prawa tkwi nie w elementach formalnych, lecz [...] w wewnętrznych wartościach, które ze sobą niesie. Stara rzymska paremia: *ius est ars boni et aequi* jest czymś więcej niż pięknym ozdobnikiem, jest wyrazem przekonania, że są pewne granice, poza które ustawodawca wykroczyć nie powinien, że z chwilą gdy prawo sprzeniewierzy się funkcji nosiciela określonych wartości, przekształca się w swoje przeciwieństwo i stanie się bezprawiem, stanie się formą, która będzie stanowiła pozór prawa”.

Drugie wydanie *Wstępu do teorii prawa cywilnego* ukazało się w 1984 r. i przyniosło przewartościowanie niektórych ujęć, dokonane niewątpliwie pod wpływem osobistych doświadczeń związanych z powstaniem ruchu „Solidarności” i stanem wojennym. Ukoronowaniem cyklu było dzieło *Zarys teorii prawa cywilnego* (1998), bogato uwzględniające doświadczenia i dorobek III Rzeczypospolitej w budowaniu demokratycznego państwa prawnego i gospodarki rynkowej. W podsumowaniu pracy Profesor stwierdza: „[...] szansą i celem prawa cywilnego winno być zbliżanie do siebie ludzi, zwłaszcza tych wszystkich, którym nie jest obojętna sprawa drugiego człowieka”. W swoich pracach Profesor Stelmachowski sprzeciwiał się „koncepcji immanentnej prawnej wartości legalizmu”, która mogła prowadzić do uległości wobec systemu władzy, nawet najbardziej totalitarnej. Wielokrotnie wskazywał, że „moc prawa tkwi nie w elementach formalnych, lecz właśnie w wewnętrznych wartościach, które ze sobą niesie”. Profesor Stelmachowski działanie prawa rozumiał jako określony proces, w którym stosunki społeczne są kształtowane przez prawo, ale jednocześnie wpływają na jego treść. Podkreślał, że występuje tu sprzężenie zwrotne. W *Zarysie teorii prawa cywilnego* przeprowadził szeroką analizę prawa zwyczajowego, które niekiedy w prze-

ciwieństwie do prawa stanowionego (pisanego) charakteryzowało się wysokim stopniem aprobaty społecznej i uznawanych wartości przez społeczeństwo. To co pisał Profesor Stelmachowski o *consensusie* społecznym w aspekcie badań nad prawem zwyczajowym, wdrażał również w życie zarówno w środowisku akademickim, jak i w swojej działalności społecznej oraz politycznej.

Profesor prowadził również badania w zakresie wykorzystania autonomii woli w prawie cywilnym, która to autonomia z reguły nie tworzy sama bezpośrednich stosunków prawnych, lecz tylko stwarza mechanizmy, które jednostki muszą uruchomić same. W pracach Profesora wielokrotnie przewija się myśl, że system prawa jest powiązany „licznymi nićmi z układem innych norm, ocen i wartości”. Wyraża się to w sposób bardzo czytelny za pomocą klauzul generalnych w prawie cywilnym, które stanowiły również istotne pole badawcze Profesora Stelmachowskiego. Badania nad istotą prawa cywilnego doprowadziły do sformułowania wniosku, że prawo jest ze swej natury jest pluralistyczne: „Stosunki cywilnoprawne powstają z założenia między podmiotami od siebie niezależnymi, autonomicznymi względem siebie, a esencją prawa cywilnego jest dialog, a nie nakaz, przyzwolenie, a nie przymus”.

Nie sposób również nie wspomnieć o nurcie prac badawczych Profesora dotyczących pozakonstytucyjnych źródeł prawa cywilnego. Dotyczy to zwłaszcza prawotwórczej roli orzecznictwa sądowego, którą Profesor określał jako „tworzenie takich norm ogólnych, które nie wypływając z przepisów ustawy, funkcjonują tak, jak gdyby miały za sobą autorytet ustawy”. Powyższa teza wywołała w połowie lat sześćdziesiątych szeroką polemikę teoretyków prawa reprezentującego kierunek socjalistycznego prawniczego neopozytywizmu. Nie obaliło to bynajmniej koncepcji Profesora, dotyczącej prawotwórstwa sądowego i arbitrażowego, która została uznana w polskiej literaturze prawniczej za uprawnioną.

Profesor aktywnie uczestniczył w opracowaniu fundamentalnych syntez cywilistycznych, czego wyrazem są Jego poglądy na temat prawa własności: modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe, treść i wykonywanie prawa własności, zaprezentowane w *Systemie prawa prywatnego*, t. 3 – *Prawo rzeczowe*, pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2003. Profesor Stelmachowski jest autorem koncepcji własności rolniczej jako kompleksu praw i obowiązków. Prowadzone przez Profesora badania dotyczyły ewolucji przedmiotu własności zarówno w ujęciu historycznym, jak również na tle przekształceń ustrojowych, jakie zaistniały po 1989 r. W *Systemie prawa prywatnego* szczególną uwagę zwraca analiza wykonywania prawa własności, w której po raz pierwszy ukazano splot różnych metod regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami. Prekursorska myśl przewodnia rozważań nad wykonywaniem własności wskazuje na swoiste przenikanie się metody cywilnej i administracyjno-prawnej.

Dorobek naukowy Profesora legł u podstaw wydzielenia prawa rolnego jako nowej gałęzi prawa. Prawo rolne jest dziedziną, w której Profesor A. Stelmachowski odegrał rolę szczególną. W ciągu 50 lat wyodrębniania się prawa rolnego (z prawa administracyjnego oraz cywilnego) prawo to stawało się nową gałęzią, początkowo na płasz-

czyźnie dydaktycznej, a później i doktrynalnej, przy stałym, twórczym, często krytycznym zaangażowaniu Profesora. Jego zasługą jest określenie przedmiotu i zakresu prawa rolnego oraz objęcie zakresem badań także rolnictwa indywidualnego, skazywanego w latach 1956-80 na „stopniowe socjalistyczne przekształcenia”. Jego dorobkiem jest opracowanie podstawowych konstrukcji prawnorolnych, takich jak zasady prawa rolnego czy koncepcja własności rolniczej, rozumiana jako kompleks praw i obowiązków. Osiągnięciem Profesora są także konkretne rozwiązania prawne służące obronie rolnictwa indywidualnego. Dość wskazać, że wprowadzona przepisem art. 131 k.c. (w 1982 r.) reguła, że Polska gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących trwałe i równoprawny element społeczno-gospodarczego ustroju PRL, była konsekwencją realizacji Porozumień rzeszowsko-ustrzyckich, przy zawarciu których głównym doradcą „Solidarności Rolników Indywidualnych” był Profesor Stelmachowski.

Efektom stosowanej przez Profesora metody badawczej są wykonane pod Jego kierunkiem naukowym opracowania zespołowe dotyczące wpływu instrumentów prawnych na system zarządzania w rejonach uprzemysławianych. Badania empiryczne prowadzone przez zespół współpracowników Profesora w Dolnośląskim Okręgu Miedziowym zaowocowały opracowaniem dotyczącym struktury agrarnej polskiej wsi (*Wpływ uprzemysłowienia na stosunki własnościowe w rolnictwie w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym* – 1972). Następnie ukazały się: *Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim* (1974), *Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa* (1977), *Problemy zarządzania rejonami uprzemysłowionymi* (1986), *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w Polsce* (1989). Nadmienić należy, że Profesor Stelmachowski w latach osiemdziesiątych pełnił funkcję Przewodniczącego Komitetu Badań Rejonów Uprzemysłowionych Polskiej Akademii Nauk. Koordynował prace badawcze nad problematyką rejonów uprzemysłowionych w zakresie zagospodarowania przestrzennego i rolnictwa, na płaszczyźnie prawnej, ekonomicznej i socjologicznej. Było to niewątpliwie istotne doświadczenie Profesora w sferze interdyscyplinarnych badań naukowych.

W procesie doskonalenia ustawodawstwa rolnego Profesor pełnił stałą funkcję eksperta, z którego zdaniem liczono się przy wydawaniu wielu kluczowych ustaw rolnych. Podkreślić należy, że jeszcze w okresie PRL (lata 1973/74) Profesor Stelmachowski był autorem koncepcji i współautorem pierwszego w Polsce projektu kodeksu rolnego. Ta pierwsza próba polskiej kodyfikacji prawa rolnego nie uzyskała wszakże akceptacji ówczesnych władz, a to ze względu na zawarte w projekcie gwarancje trwałości indywidualnej własności w rolnictwie. Poakcesyjny okres harmonizacji polskiego ustawodawstwa rolnego z ustawodawstwem Unii Europejskiej angażował Profesora w przygotowanie projektów nowych polskich ustaw rolnych (m.in. w ramach programu „Phare-Sierra”).

O uznaniu pozycji Profesora w skali międzynarodowej świadczą Jego artykuły w renomowanych czasopismach zagranicznych, zaproszenia do udziału w konferencjach i towarzystwach naukowych, przede wszystkim zaś doktoraty honorowe Uni-

wersytetu Paris I Pantheon-Sorbonne oraz Uniwersytetu w Ferrarze, a także prestiżowe członkostwo w Academie de l'Agriculture de France. Profesor był pierwszym polskim uczonym w Europejskim Komitecie Prawa Rolnego (CEDR); dzięki Jego staraniom i autorytetowi Polskie Stowarzyszenie Prawników Agrarystów zostało podniesione do rangi sekcji krajowej Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego.

W biografii Profesora chwalebnie zapisał się okres wrocławski (lata 1962-1969), gdzie Profesor należał do wybitnych twórców ośrodka prawniczego na Uniwersytecie. Także Białystok był miejscem aktywnej, pionierskiej działalności Profesora, który współtworzył środowisko naukowe Wydziału Administracyjno-Ekonomicznego, później zaś – Wydziału Prawa Filii Uniwersytetu Warszawskiego, walnie przyczyniając się do powstania Uniwersytetu w Białymstoku. Podziękowaniem za zasługi Profesora dla tych środowisk naukowych było przyznanie Mu tytułu doktora *honoris causa* Uniwersytetu w Białymstoku (1999 r.) oraz tytułu doktora *honoris causa* Uniwersytetu Wrocławskiego (2005 r.). Profesor był również doktorem honorowym Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (2003 r.), wcześniej Akademii Teologii Katolickiej, na której wykładał (jako jeden z trzech profesorów Wydziału Prawa UW w okresie poprzedniego ustroju). W 2006 r. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, doceniając zasługi naukowe i działalność publiczną Profesora Stelmachowskiego, studenta i doktora Uniwersytetu sprzed ponad pięćdziesięciu lat, zorganizował uroczystość odnowienia Jego doktoratu<sup>3</sup>. Kościół uhonorował Profesora godnością rycerza Rycerstwa Orderu Jasnogórskiej Bogarodzicy.

### Profesor Stelmachowski jako nauczyciel i wychowawca

Jako nauczyciel akademicki i organizator życia naukowego Profesor Stelmachowski odniósł wielkie sukcesy w kształceniu studentów i wychowywaniu kadry naukowej.

Gdy chodzi o młodzież studiującą, Profesor wprowadził ćwiczenia terenowe z prawa rolnego na Uniwersytetach Wrocławskim, Warszawskim i w Białymstoku. Równolegle włączono do ćwiczeń i egzaminów rozwiązywanie kasusów, co było w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych w pełni nowatorskie. Zbliżało przyszłych prawników do prawa w działaniu i przygotowywało do przyszłej pracy w zawodzie prawnika. Pozwalało też młodym adeptom prawa na samodzielne stosowanie normy prawnej, co było prawdziwym *novum* wobec w zasadzie teoretycznej wiedzy oferowanej powszechnie na wydziałach prawa w Polsce.

Uczestniczyliśmy w powstawaniu szkoły prawa rolnego, z udziałem trzech ściśle związanych z osobą Pana Profesora ośrodków. Początki szkoły naukowej Profesora Stelmachowskiego powstały na Uniwersytecie Wrocławskim. Następnie zaczęła się

<sup>3</sup> Zob. R. Budzinowski, *Sprawozdanie z odnowienia doktoratu profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 337 i n.



rozwijając, obejmując kolegów z Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu w Białymstoku. Z tworzeniem się szkoły prawa rolnego związane były też pionierskie zespołowe badania empiryczne struktury agrarnej, prowadzone pod kierunkiem Profesora na szczeblu gminy i powiatu. Powstał z tego tytułu nie tylko znaczący empiryczny dorobek naukowy, ale również wiele naszych doświadczeń z zakresu praktyki działania prawa.

Intelektualna wymiana poglądów pomiędzy Profesorem a Jego uczniami nie dotyczyła jedynie badań naukowych, lecz również zmian obowiązującego prawa, które w szczególności miały szanse zaistnienia w nowych uwarunkowaniach społeczno-politycznych. Wspomnieć tutaj można jedno ze spotkań, jakie odbyło się w 1989 r. Spotkaliśmy się z Profesorem Stelmachowskim, już jako Marszałkiem Senatu, w Klubie Uniwersytetu Warszawskiego, przy kawiarnianym stoliku. Profesor w luźnej rozmowie stwierdził, że „w trakcie zmian rewolucyjnych szuflady są puste” i że istnieje potrzeba dokonania „wyprowadzenia z Kodeksu cywilnego resztek regulacji prawnych systemu socjalistycznego, tamże zawartych”. Po kilkugodzinnej dyskusji, z przerwami na kolejne ciastka, herbaty i kawy, powstała koncepcja nowelizacji Kodeksu cywilnego. Wszystkie przedstawiane w trakcie dyskusji uwagi Profesor skrzętnie notował na serwetkach kawiarnianych i zabrał ze sobą. Po jakimś czasie poinformował nas, że wyniki naszych wspólnych obrad skierował do odpowiednich służb legislacyjnych. Na efekt nie trzeba było długo czekać – w 1990 r. Sejm uchwalił wielką nowelizację Kodeksu cywilnego, zrywającą z pozostałościami regulacji minionej epoki.

Profesor wypromował 23 doktorów; pod Jego opieką przewody habilitacyjne ukończyło 8 doktorów, a 5 uczniów uzyskało tytuły naukowe profesora. Aktualnie uczniowie Profesora piastują funkcje akademickie na 6 uniwersytetach. Uczniowie Pana Profesora pełnili i pełnią również odpowiedzialne funkcje w społecznościach akademickich, w wymiarze sprawiedliwości, administracji samorządowej i państwowej.

Mówiąc o zasługach Profesora w dydaktyce prawa rolnego, należy wyeksponować dwie z nich. Profesor jest twórcą koncepcji, a zarazem głównym współautorem podręcznika akademickiego (*Prawo rolne* – 1966, 1970, 1980, 1987, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej* – 1994, 1997, 1999), uznawanego za podstawowy materiał dydaktyczny w tej dyscyplinie. Służy on już czterdziestemu rocznikowi studentów kierunków prawa i administracji. Oryginalna metoda prowadzenia ćwiczeń z prawa rolnego (z uwzględnieniem badań terenowych w środowisku wiejskim) sprawiła, że dzięki Profesorowi prawo rolne – wbrew powszechnej opinii – stało się niezwykle interesującą dyscypliną.

Dowodem szczególnego autorytetu Profesora A. Stelmachowskiego była funkcja redaktora naukowego najnowszego podręcznika *Prawo rolne* (LexisNexis 2003; wydanie 2 – 2005 r., wydanie 3 – 2006 r., wydanie 4 – 2008 r.). Profesor ukończył też redakcję ostatniego wydania, które ukaze się w 2009 r. Podręcznik ten jest w zamyśle próbą zintegrowania zarówno środowiska agrarystów, jak i programów nauczania

prawa rolnego, wraz z powstającym prawem żywnościowym – na wydziałach prawa i administracji uniwersytetów. Podręcznik, mający charakter ogólnopolski, powstał z inicjatywy Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, którego Profesor był honorowym przewodniczącym, a przygotowany został przez 20 współautorów z dziesięciu uniwersytetów.

\* \* \*

Nasz Mistrz był wspaniałym, pogodnym, szczęśliwym człowiekiem, z którego wiedzy, wsparcia i odwagi stale mogliśmy i możemy czerpać. To co otrzymaliśmy, staramy się przekazywać innym.

W imieniu uczniów

PAWEŁ CZECHOWSKI,  
MAŁGORZATA KORZYCKA-IWANOW,  
STANISŁAW PRUTIS

---

## V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

---

### **Konferencja „Wady i zalety schematów wsparcia bezpośredniego w ramach WPR w kontekście przyszłości płatności po 2013 r.” Bruksela, 31 marca 2009 r.**

31 marca 2009 r. w Stałym Przedstawicielstwie Republiki Czeskiej przy Unii Europejskiej odbyła się konferencja poświęcona przyszłości płatności bezpośrednich, w której udział wzięli przede wszystkim przedstawiciele państw członkowskich, Prezydencji oraz Komisji Europejskiej. Temat konferencji wpisuje się w ogólnoeuropejską debatę dotyczącą założeń (politycznych, ekonomicznych i prawnych) przyszłego reżimu wsparcia bezpośredniego. Tego typu wydarzenie stanowi ważny punkt odniesienia oceny aktualnych stanowisk państw członkowskich w sprawie przyszłości całej Wspólnej Polityki Rolnej w kontekście przygotowań do kolejnej fazy zjednoczenia w perspektywie lat 2014-2020.

Do udziału w konferencji zaproszeni zostali przedstawiciele administracji rządowej Republiki Federalnej Niemiec, Zjednoczonego Królestwa, Portugalii, Hiszpanii, Słowenii, Francji i Polski, jak również Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa Komisji Europejskiej, Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego oraz COPA-COGECA. Moderowania trudnej dyskusji podjął się R. Waite, redaktor znanego w środowisku unijnym czasopisma informacyjnego „Agrafacts”. Napięty grafik konferencji pozwolił na wygłoszenie jedenastu referatów. Znalazł się również czas na liczne prezentacje i wystąpienia, a także na przeprowadzenie kilku otwartych sesji dyskusyjnych i dopuszczenie paru interwencji ze strony pozostałych gości.

Wypracowanie jednolitych wniosków w gronie przedstawicieli państw członkowskich było niezwykle trudne, ale rezultat konferencji można sprowadzić do kilku wspólnych konkluzji. Większość uczestników debaty zgodna była co do tego, że tak jak przyszły kształt polityki rolnej nie zależy wyłącznie od instytucji płatności bezpośrednich, tak samo trudno sobie wyobrazić politykę rolną Unii Europejskiej bez tego instrumentu. Spośród szerokiego katalogu wyzwań stawianych obecnie przed WPR szczególnie istotne wydają się bezpieczeństwo żywności i trwałość zarządzania ziemią rolniczą oraz żywotność obszarów wiejskich i reakcja na zmiany klimatyczne.

Trafnym określeniem posłużył się J. L. Demarty z Dyrekcji Generalnej Rolnictwa Komisji Europejskiej, mówiąc o dobrach publicznych jako o produktach ubocznych (*by-products*) działalności rolniczej. Wskazał również na przesłanki przemawiające za zaangażowaniem regulacyjnym Wspólnoty w dziedzinie rolnictwa, a zwłaszcza na zagrożenie warunków konkurencji na rynku wewnętrznym w wyniku zwiększenia pola decyzyjnego krajowych polityk rolnych. Warto odnotowania jest również podkreślenie transgranicznego charakteru nowych wyzwań i oczekiwanych świadczeń (jakość, środowisko, dobrostan) ze strony konsumentów i społeczeństwa.

W odniesieniu do samej konstrukcji przyszłego modelu płatności bezpośrednich wydaje się, że instrument ten nadal będzie łączył dwa zasadnicze cele, tj. dochodową siatkę bezpieczeństwa i świadczenia dla dobra publicznego poprzez zobowiązania w systemie współzależności. Mógłby on być zbliżony do obecnego modelu regionalnego płatności jednolitej, z ukierunkowaniem na rozwiązania przyjęte w ramach przeglądu *health check* w zakresie wsparcia specyficznego (art. 68-72), ale bez odwrócenia trendu oddzielenia wsparcia od produkcji. Nie jest wykluczone, że pewną rolę odegra również koncepcja wieloletniej alokacji finansowej w ograniczonym zakresie, na wzór reform rynków owoców i warzyw lub wina. Niestety, ze względu na obecność szerszego grona przedstawicieli rządów oraz wstępny etap rozważań na poziomie europejskim, materiały z konferencji nie zostaną opublikowane.

SEBASTIAN BALCERAK