

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,
Elżbieta Tomkiewicz, Zygmunt Truskiewicz, Błażej Wierzbowski,
Andrzej Zieliński

Recenzenci

Roman Budzinowski, Andrzej Gomułowicz,
Aleksander Lichorowicz Andrzej Zieliński

Redaktor Naczelny

ROMAN BUDZINOWSKI

Adres Redakcji

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

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (6)
2010



WYDAWNICTWO
NAUKOWE

POZNAŃ 2010

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2010

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

Przekład streszczeń na język angielski
Anna Binczarowska

Przekład streszczeń na język włoski
Anna Kapała

Opracowanie redakcyjne
Ireneusz Jankowski

Korekta
Anna Baziór

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Redaktor techniczny
Elżbieta Rygielska

ISBN 978-83-232-2169-2
ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

UL. FREDRY 10, 61-701 POZNAŃ, TEL. 61 829 46 46, FAX. 61 829 46 47

<http://press.amu.edu.pl> e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 19,5 Ark. druk. 16,75

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

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

PAWEŁ BLAJER (Uniwersytet Jagielloński, Kraków)	
<i>Beneficjenci „Programu rozwoju obszarów wiejskich”</i>	13
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań)	
<i>Spółeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników – próba oceny</i>	35
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (UAM, Poznań)	
<i>Sankcje w rolnictwie ekologicznym</i>	51
ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy, Wrocław)	
<i>Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki</i>	73
KAMILA BŁAŻEJEWSKA (UAM, Poznań)	
<i>Prawne aspekty produkcji i wykorzystywania biogazu rolniczego w Polsce</i>	97
MIROŚLAW JANICKI (Nowe Miasto, Polska)	
<i>Rolnicze zrzeszenie branżowe jako forma organizacyjno-prawna grupy producentów rolnych</i>	121

Nowości prawa wspólnotowego

FERDINANDO ALBISINNI (Uniwersytet Tuscia, Viterbo, Włochy)	
<i>„Reformy reform” Wspólnej Polityki Rolnej a art. 39 i 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony</i>	135

Dydaktyka

ROMAN BUDZINOWSKI (UAM, Poznań)	
<i>O potrzebie nauczania prawa rolnego</i>	147

Prawo rolne za granicą

- ANNA STANIEWSKA (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa)
Hiszpański system doradztwa rolniczego 163

Prawo rolne w praktyce

- JOANNA MUCHA (UAM, Poznań)
 ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań)
Realizacja uprawnień dzierżawcy gruntów rolnych w razie zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy (wybrane zagadnienia) 177

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

- Maciej Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (rec. MAŁGORZATA KORZYCKA-IWANOW) 203
 Simone Krug, *Die Finanzierung der GAP im Kontext des Finanzverfassungssystems der UE* (rec. MARTA BUDZINOWSKA) 205
 „Jahrbuch des Agrarrechts” 2010, Bd. IX (rec. MARTA BUDZINOWSKA) 207

Przeгляд czasopism zagranicznych

- „Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI) 208
 „Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ) 210
 „Revue de Droit Rural” (opr. KAMILA BŁAŻEJEWSKA) 215

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA**Z orzecznictwa Sądu Najwyższego**

- Głosa Elżbiety Kremer do uchwały Sądu Najwyższego z 7 października 2008 r., III CZP 95/08 221
 Głosa Andrzeja Zielińskiego do uchwały Sądu Najwyższego z 18 grudnia 2008 r., III CZP 125/08 227

Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie sądowym

- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych (opr. ELŻBIETA KREMER) 230

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych (opr. ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ)	241
--	-----

Tezy orzeczeń w sprawach rolnych

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych (opr. DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO)	252
---	-----

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Uroczystość wręczenia księgi jubileuszowej Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi (ELŻBIETA KREMER, ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ)	255
--	-----

V. BIBLIOGRAFIA

Polska bibliografia prawnorolna za 2009 r. (opr. DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO)	261
---	-----

CONTENTS

I. PAPERS

Research and studies

PAWEŁ BLAJER (Jagiellonian University, Kraków, Poland) <i>Beneficiaries of the Rural Development Programme</i>	13
DAMIAN PUŚLECKI (University of Life Sciences, Poznań, Poland) <i>Social insurance accident protection for farmers – an attempt at evaluation</i>	35
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland) <i>Sanctions in organic farming</i>	51
ANNA KAPAŁA (University of Life Sciences, Wrocław, Poland) <i>Legal and tax aspects of agritourism</i>	73
KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland) <i>Legal aspects of agricultural biogas production and utilisation in Poland</i>	97
MIROŚLAW JANICKI (Nowe Miasto, Poland) <i>Agricultural business associations as an organizational and legal form of the agricultural producer group</i>	121

New development in community law

FERDINANDO ALBISINNI (University of Tuscia, Viterbo, Italy) <i>„Reforms of the reform” of the Common Agricultural Policy and articles 39 and 43 of the Treaty on the functioning of the European Union after the Treaty of Lisbon</i>	135
--	-----

Teaching practice

ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland) <i>On the need to teach agricultural law</i>	147
--	-----

Agricultural law abroad

- ANNA STANIEWSKA (Ministry of Regional Development, Warsaw, Poland)
The Spanish system of extension services 163

Agricultural law in practice

- JOANNA MUCHA (Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland)
ANETA SUCHOŃ (University of Life Sciences, Poznań, Poland)
*Realization of rights of a farmland lessee in case of reduced income
from the subject of lease (selected problems)* 177

- II. LITERATURE REVIEW** 203
- III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS** 221
- IV. REPORTS AND NOTICES** 255
- V. BIBLIOGRAPHY** 261

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

PAWEŁ BLAJER (Università Jagiellonica, Cracovia, Polonia) <i>Beneficiari del Programma di Sviluppo Rurale</i>	13
DAMIAN PUŚLECKI (Università dell' Ambiente, Poznań, Polonia) <i>Assicurazione sociale contro infortuni degli agricoltori – un tentativo di valutazione</i>	35
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz, Poznań, Polonia) <i>Sanzioni nell' agricoltura biologica</i>	51
ANNA KAPAŁA (Università dell' Ambiente Wrocław, Polonia) <i>La disciplina fiscale dell' agriturismo</i>	73
KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Università di Adam Mickiewicz, Poznań, Polonia) <i>Aspetti giuridici della produzione e dell' utilizzazione del biogas agricolo in Polonia</i>	97
MIROSLAW JANICKI (Nowe Miasto, Polonia) <i>Unione agricola settoriale come una forma organizzativa-giuridica di organizzazioni di produttori</i>	121

Novità del diritto comunitario

FERDINANDO ALBISINNI (Università di Tuscia, Viterbo, Italia) <i>Le „riforme delle riforme” della PAC e gli articoli 39 e 43 del Trattato sul funzionamento dell' Unione Europea dopo Lisbona</i>	135
---	-----

Didattica

ROMAN BUDZINOWSKI (Università di Adam Mickiewicz, Poznań, Polonia) <i>Sulla necessità dell' insegnamento del diritto agrario</i>	147
---	-----

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

- ANNA STANIEWSKA (Ministero dello Sviluppo Regionale, Varsavia, Polonia)
Il sistema spagnolo della consulenza agricola 163

Diritto agrario: aspetti particolari

- Joanna Mucha (Università di Adam Mickiewicz, Poznań, Polonia)
Aneta Suchoń (Università dell'Ambiente, Poznań, Polonia)
*Realizzazione dei diritti dell'affittuario dei terreni agricoli nel caso di
riduzione dei redditi dall'oggetto di affitto (alcune problematiche)* 177

II. RASSEGNA DI LETTERATURA 203

III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA 221

IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI 255

V. BIBLIOGRAFIA 261

I. ARTYKUŁY

PAWEŁ BLAJER

Beneficjenci „Programu rozwoju obszarów wiejskich”

1. Uwagi wstępne

Problematyka prawna statusu beneficjentów „Programu rozwoju obszarów wiejskich” (PROW) stanowi wycinek szerszego zagadnienia, jakim jest zaangażowanie różnorodnych podmiotów i instytucji w proces wdrażania na terytorium Polski PROW na lata 2007-2013. Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹ ma wielu adresatów. Dotyczy ona bowiem – z jednej strony – podmiotów prawa publicznego, w tym przede wszystkim tzw. jednostek wdrażających, a więc realizujących zadania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (np. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi czy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), a z drugiej – beneficjentów PROW.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest właśnie ta druga grupa adresatów wymienionej ustawy, obejmująca bardzo rozbudowany krąg podmiotów o zróżnicowanych cechach i przedmiocie działania. Kwestia statusu tych podmiotów nie była dotąd szerzej poruszana w polskiej literaturze agrarystycznej, która wciąż – jak się wydaje – w niewystarczającym stopniu odpowiada potrzebie głębszej refleksji nad wpływem, jaki wywie-

¹ Dz. U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

rają niedawno wprowadzone rozwiązania europejskie na dotychczasowe formy gospodarowania na polskiej wsi. Uwzględnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz realizujących ją aktów prawnych pozwala spojrzeć na podmiotową stronę regulacji zaliczanych do prawa rolnego. Dlatego celem rozważań jest próba bliższego określenia statusu prawnego beneficjentów PROW. Jego realizacja wymaga przeprowadzenia analizy trzech kwestii szczegółowych: scharakteryzowania podmiotów, do których adresowana jest pomoc, wskazania cech służących do ich indywidualizacji oraz działalności stanowiącej przedmiot wsparcia.

Normatywną podstawą przeprowadzonych badań jest przede wszystkim rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)². Art. 4 tego aktu prawnego wymienia cele, którym przyporządkowuje zgrupowane w ramach czterech osi liczne środki. Polska w ramach „Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” wybrała 23 środki, zwane w krajowej terminologii „działaniami”. Prawnym wyrazem tego wyboru jest wymieniona już ustawa z 7 marca 2007 r., natomiast konkretyzacja warunków uzyskania pomocy nastąpiła w licznych rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi³.

2. Ogólna charakterystyka beneficjentów „Programu rozwoju obszarów wiejskich”

Punktem wyjścia określenia statusu beneficjentów PROW jest odpowiedź na pytanie, do kogo adresowane jest wsparcie: 1) wyłącznie do osoby fizycznej, 2) zarówno do osoby fizycznej, jak i jednostki organizacyjnej, w tym osoby prawnej czy 3) tylko do jednostki organizacyjnej.

1. Do działań, które do beneficjentów wsparcia zaliczają wyłącznie osoby fizyczne, należą „Renty strukturalne”, „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Ułatwianie startu młodym rolnikom”.

² Dz. Urz. UE, L 277, 2005.

³ Jest to już druga chronologicznie regulacja, bowiem po akcesji do Wspólnoty w 2004 r. Polska realizowała przewidziany na lata 2004-2006 „Plan rozwoju obszarów wiejskich”, którego prawnym wyrazem była ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. 2003, Nr 229, poz. 2273) i wydane na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów.

Jednakże w przypadku każdego z wymienionych działań osoba beneficjenta zdefiniowana jest w sposób odmienny. O rentę strukturalną może bowiem ubiegać się „rolnik”, a więc producent rolny prowadzący na własny rachunek działalność rolniczą (ewentualnie jego małżonek, który jednak również powinien prowadzić działalność rolniczą)⁴. Z kolei ze wsparcia przeznaczonego na różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej skorzystać mogą: rolnik, domownik oraz małżonek rolnika w rozumieniu przepisów ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵. W tym zatem przypadku pomoc przeznaczona jest nie tylko dla osób prowadzących działalność rolniczą na własny rachunek, ale również dla osób bliskich rolnikowi, współdziałających z nim w prowadzeniu gospodarstwa rolnego lub tylko pracujących w jego gospodarstwie domowym. Natomiast w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” pomoc udzielana jest osobom, które dopiero mają zostać rolnikami, gdyż nie prowadziły dotychczas działalności rolniczej i po raz pierwszy rozpoczną prowadzenie gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55³ k.c.⁶

2. W zdecydowanie największej liczbie działań pomoc adresowana jest zarówno do osób fizycznych, jak i jednostek organizacyjnych. W ramach wyróżnionej tu kategorii beneficjentów mieszczą się podmioty o zróżnicowanym statusie i posiadanych cechach. Można je zasadniczo przyporządkować do jednej z dwóch grup:

A. W pierwszej grupie mieszczą się beneficjenci prowadzący działalność rolniczą. To ogólne stwierdzenie wymaga jednak doprecyzowania, gdyż w rozporządzeniach normujących poszczególne działania termin „działalność rolnicza” rozumiany jest w sposób niejednolity. Przykładowo, o wsparcie w ramach działań „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”

⁴ Por. § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2007, Nr 109, poz. 750 ze zm.).

⁵ Por. § 2 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. 2007, Nr 200, poz. 1442).

⁶ Por. § 2 rozporządzenia 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. 2007, Nr 200, poz. 1443 ze zm.).

ubiegać się mogą podmioty prowadzące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produkcję roślinną lub zwierzęcą, a zatem – co do zasady – wszyscy producenci rolni⁷.

Również do „producentów rolnych” adresowana jest pomoc z tytułu „Uczestnictwa rolników w systemie jakości żywności”. W tym jednak przypadku beneficjent wsparcia powinien wytwarzać ściśle określone produkty rolne, m.in. wpisane do rejestru gwarantowanych tradycyjnych specjalności, lub których nazwy zostały wpisane do rejestru chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych, jak również produkty rolnictwa ekologicznego⁸. Ogranicza to krąg beneficjentów wymienionego działania.

Z kolei do „rolników” adresowane jest wsparcie takich działań, jak „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, jak również „Program rolnośrodowiskowy”⁹. Warto zauważyć, że termin „rolnik” w prawie wspólnotowym posiada szersze znaczenie w porównaniu z prawem krajowym, łączącym to pojęcie wyłącznie z osobą fizyczną. Według roz-

⁷ Por. odpowiednio: § 2 rozporządzenia 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. 2007, Nr 193, poz. 1397 ze zm.) oraz § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2007, Nr 70, poz. 470 ze zm.).

⁸ Por. § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 22 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2008, Nr 20, poz. 119).

⁹ Por. odpowiednio: § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” (ONW) objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2009, Nr 40, poz. 329), § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2009, Nr 48, poz. 390) oraz § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2009, Nr 33, poz. 262).

porządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r.¹⁰, za „rolnika” uznaje się osobę fizyczną lub prawną, bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty i którzy prowadzą działalność rolniczą¹¹. Zamierzeniem ustawodawcy wspólnotowego jest zatem objęcie zakresem uniwersalnego pojęcia „rolnik” jak najszerszej grupy podmiotów, w oderwaniu od tradycyjnych definicji i konstrukcji prawnych, obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Istotne znaczenie dla wspólnotowej definicji „rolnika” ma również okoliczność, że rozporządzenie nr 73/2009 za działalność rolniczą uznaje „produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich, lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska” (art. 2 lit. c). Definicja ta podkreśla potencjalnie nieprodukcyjny charakter działalności rolniczej, pozwalając uznać za „rolnika” nie tylko osobę wytwarzającą produkty rolne, ale i władającą tylko gruntami rolnymi, pod warunkiem przestrzegania przez nią określonych wymogów środowiskowych.

B. Do drugiej grupy beneficjentów zaliczyć należy podmioty w ogóle nieprowadzące działalności rolniczej. W tej kategorii mieszczą się przedsiębiorcy współpracujący z producentami rolnymi w zakresie przetwarzania lub obrotu produktami rolnymi oraz leśnymi, jak również przetwórstwa roślin na produkty wykorzystywane na cele energetyczne („Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”)¹². Przedsiębiorcy, niezależnie od ich formy prawnej, prowadzący działalność gospodarczą w zakresie usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa, są również beneficjentami działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsię-

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE, L 30, 2009). Na temat tego istotnego aktu prawnego por. S. Balcerak, *Nowe oblicza debaty nad wyrównaniem płatności bezpośrednich w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 121 i n.

¹¹ Zob. art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009, do którego odsyłają wymienione wyżej polskie akty prawne.

¹² Por. § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2007, Nr 200, poz. 1444).

biorstw”¹³. Charakteru działalności rolniczej nie posiada także działalność szkoleniowa świadczona przez beneficjentów wsparcia w ramach działania „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”¹⁴. Cechą charakterystyczną tej grupy beneficjentów wsparcia jest zatem okoliczność, że prowadzą oni działalność gospodarczą w różny sposób powiązaną z rolnictwem na obszarach wiejskich.

3. Ostatnią kategorię adresatów wsparcia stanowią wyłącznie osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, także nieposiadające osobowości prawnej. Są one beneficjentami pomocy w ramach takich działań, jak np. „Grupy producentów rolnych”¹⁵, kierowanej do osób prawnych wpisanych do rejestru grup producentów rolnych oraz „Działania informacyjne i promocyjne”¹⁶, adresowanej do grup producentów aktywnie biorących udział w systemie jakości żywności dla określonych produktów lub środków spożywczych¹⁷. Do tej kategorii adresatów zaliczyć należy również tzw. lokalne grupy działania” (LGD) wspierane w ramach działań: „Wdrażanie projektów współpracy”¹⁸ oraz „Funkcjonowanie lokalnej

¹³ Por. § 4-8 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2008, Nr 139, poz. 883).

¹⁴ Por. § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 lipca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2009, Nr 113, poz. 944).

¹⁵ Por. § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 kwietnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2009, Nr 81, poz. 550).

¹⁶ Por. § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Działania informacyjne i promocyjne” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2009, Nr 99, poz. 830).

¹⁷ „Grupy producentów” zostały zdefiniowane przepisem art. 23 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 (Dz. Dz. Urz. UE, L 368, 2006).

¹⁸ Por. § 3-4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2008, Nr 128, poz. 822) oraz § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Funkcjonowanie lokalnej

grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”, działających jako stowarzyszenia posiadające osobowość prawną.

Na szczególną uwagę w obrębie analizowanej kategorii zasługuje wsparcie kierowane do podmiotów prawa publicznego, a niekiedy wprost do organów administracji publicznej pełniących określone zadania na obszarze wiejskim. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku działania „Odnowa i rozwój wsi”, adresowanego do gmin, instytucji kultury, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, działających na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w RP, o stosunku Państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania czy wreszcie organizacji pozarządowej o statusie organizacji pożytku publicznego¹⁹. W ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” pomoc przyznawana jest także gminom, jednoosobowym spółkom gmin lub gminnym zakładom budżetowym²⁰. O wsparcie przeznaczone na „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi oraz przez scalanie gruntów” ubiegać się mogą: wojewódzki zarząd melioracji i urzędzeń wodnych oraz starosta, jako organ prowadzący postępowanie scaleniowe²¹. Mechanizm „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz

grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2008, Nr 103, poz. 660).

¹⁹ Por. § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2008, Nr 38, poz. 220 ze zm.).

²⁰ Por. § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2008, Nr 38, poz. 220 ze zm.).

²¹ Por. § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2008, Nr 122, poz. 791) oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2008, Nr 80, poz. 480).

wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” adresowany jest do nadleśnictw Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe²². Wreszcie z pomocy technicznej, objętej również „Programem rozwoju obszarów wiejskich”, skorzystać mogą podmioty zaangażowane w realizację zadań z niego wynikających, takie jak m.in. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, czy też podmioty, którym delegowano zadania instytucji zarządzającej.

Na płaszczyźnie powołanych regulacji poświęconych wdrażaniu PROW dochodzi zatem do interesującego zjawiska polegającego na objęciu podmiotów „administrowanych” systemem pomocy kierowanym tradycyjnie do podmiotów „administrujących”. Stanowi ono konsekwencję założenia, że rola niektórych podmiotów prawa publicznego w przyczynianiu się do wszechstronnego rozwoju obszarów wiejskich jest na tle istotna, iż należy zaliczyć je do beneficjentów wsparcia²³.

3. Kryteria indywidualizacji beneficjentów „Programu rozwoju obszarów wiejskich”

Kryteria służące prawnemu wyodrębnieniu potencjalnych beneficjentów wsparcia, czyli podmiotowe przesłanki uzyskania przewidzianej programem pomocy, mają zróżnicowany charakter, ich redakcja zaś uzależniona jest od celu, jaki realizować ma konkretne działanie. Szczególnie rozbudowane są przesłanki odnoszące się osób fizycznych. Można wyróżnić sześć najbardziej charakterystycznych kryteriów służących do indywidualizacji osób fizycznych-beneficjentów wsparcia.

1. Kryterium kwalifikacji rolniczych wprowadzone w ramach działań „Ułatwianie startu młodym rolnikom”²⁴ oraz „Modernizacja gospodarstw

²² Por. § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (Dz. U. 2008, Nr 103, poz. 658).

²³ O ogólnej tendencji polegającej na przekształcaniu się administracji rolnictwa w tzw. administrację świadczącą, a więc wykonującą szereg usług na rzecz producentów rolnych zob. R. Budzinowski, *Podstawowe cechy współczesnej administracji rolnictwa*, w: R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska. Księga dedykowana profesorowi Wiktorowi Pawlakowi*, Poznań 2004, s. 52.

²⁴ Por. § 6 cytowanego rozporządzenia regulującego działanie „Ułatwianie startu młodym rolnikom”.

rolnych”²⁵, ujmowane jest w sposób charakterystyczny dla wspólnotowej i polskiej tradycji legislacyjnej jako odpowiednie wykształcenie (tzw. kwalifikacje teoretyczne) oraz doświadczenie zawodowe²⁶ (tzw. kwalifikacje praktyczne), z tym że zakłada wzajemne „przenikanie się” obu wymogów. Polega ono na tym, że na same tylko tzw. kwalifikacje teoretyczne może się powołać wyłącznie osoba o wykształceniu rolniczym średnim i wyższym, ewentualnie po studiach podyplomowych w zakresie związanym z rolnictwem. W pozostałych przypadkach, oprócz wykształcenia nawet o profilu rolniczym (zawodowym), wymagany jest jeszcze określony staż pracy w gospodarstwie rolnym²⁷.

Cechą regulacji dotyczących kwalifikacji jest daleko posunięta szczegółowość, przede wszystkim w zakresie definiowania kwalifikacji teoretycznych. W załączniku do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 października 2007 r., odnoszącego się do działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, wymieniono drobiazgowo dokumenty potwierdzające posiadanie wykształcenia rolniczego, jak również zamieszczono dokładny wykaz licznych tytułów kwalifikacyjnych, tytułów zawodowych oraz tytułów zawodowych mistrza w zawodach przydatnych do prowadzenia działalności rolniczej, których uzyskanie pozwala na powołanie się na teoretyczne przygotowanie do pracy w rolnictwie. Do niedawna natomiast brakowało równie wyczerpującego określenia tzw. kwalifikacji praktycznych. Kolejne zmiany legislacyjne w znacznym stopniu uściśliły pojęcie „staż pracy w rolnictwie”. W ich rezultacie nie bierze się pod uwagę jedynie zatrudnienia w gospodarstwie rolnym na stanowisku związanym z działalnością rolniczą i na podstawie umowy o pracę, ale również prowadzenie działalności rolniczej we własnym gospodarstwie o powierzchni użytków rolnych wynoszącej przynajmniej 1 hektar, jak również podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników.

²⁵ Por. § 2 ust. 5 rozporządzenia regulującego działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

²⁶ Na temat zróżnicowanych modeli redagowania kryterium kwalifikacji rolniczych w ustawodawstwach europejskich zob. P. Blajer, *Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawno-porównawcze)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 51 i n.

²⁷ Ustawodawca wychodzi tu zatem ze słusznego stanowiska, że osoba z wyższym wykształceniem rolniczym w lepszym stopniu sprosta wyzwaniom obecnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, niż osoba po szkole podstawowej lub zasadniczej i z tego też powodu nie jest jej potrzebny dodatkowy staż pracy w rolnictwie; por. K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. V, 2005, s. 185 i n.

2. Kryterium samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego, przewidziane w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”²⁸. Jest ono rozumiane jako prowadzenie gospodarstwa osobiście, na własny rachunek i we własnym imieniu oraz ponoszenie kosztów i czerpanie korzyści w związku z jego prowadzeniem. Określenie to podkreśla gospodarczy charakter działalności polegającej na prowadzeniu gospodarstwa rolnego poprzez wskazanie, że łączy się ona z określonym ryzykiem gospodarczym, przejawiającym się w niebezpieczeństwie poniesienia strat i kosztów²⁹. Wątpliwości budzi natomiast sposób doprecyzowania pojęcia „osobiste prowadzenie gospodarstwa”, jako pracy w tym gospodarstwie oraz podejmowanie wszelkich decyzji, dotyczących jego prowadzenia³⁰.

3. Kryterium zamieszkania, wprowadzone w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”³¹ zakłada, że beneficjent PROW powinien zamieszkiwać w miejscowości należącej do gminy wiejskiej, miejsko-wiejskiej lub miejskiej, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tysięcy mieszkańców.

4. Kryterium wieku determinuje uzyskanie wsparcia w ramach takich działań, jak „Renty strukturalne”³² „Modernizacja gospodarstw rolnych”,

²⁸ Por. § 4 powoływanego już rozporządzenia regulującego działanie „Ułatwianie startu młodym rolnikom”.

²⁹ Choć w świetle dotychczasowych krajowych regulacji ten sposób rozumienia kryterium prowadzenia gospodarstwa rolnego stanowi istotne *novum*, to wpisuje się w koncepcje wypracowane w państwach Europy Zachodniej, np. Szwajcarii, Francji lub Hiszpanii; por. P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009, s. 87 i n.

³⁰ Definicja ta powtarza zasadniczo identyczne błędy, jakie popełniono w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. 2003, Nr 64, poz. 592) przy konstruowaniu kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa rodzinnego, jako jednego z elementów pojęcia „rolnik indywidualny”, przyjmując, że jedna osoba jest w stanie podejmować wszelkie decyzje dotyczące gospodarstwa, bez uwzględnienia np. konieczności zapewnienia racjonalnego podziału pracy w większych jednostkach produkcyjnych.

³¹ Por. § 2 pkt 1 lit. c) cytowanego rozporządzenia regulującego działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz § 4 pkt 1 lit. g) cytowanego rozporządzenia regulującego działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”.

³² § 4 pkt 1 powoływanego już rozporządzenia regulującego działanie „Renty strukturalne”, zgodnie z którym osiągnięcie wieku 55 lat stanowi jedną z przesłanek ubiegania się o przyznanie takiej renty.

„Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”³³, jak również „Ułatwianie startu młodym rolnikom”³⁴.

5. Kryterium podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, przewidziane ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Renty strukturalne”³⁵. Warunkiem uzyskania wsparcia w zakresie wymienionych działań jest opłacanie przez określony czas składek na fundusz emerytalno-rentowy, funkcjonujący na podstawie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁶ oraz nieposiadanie zaległości w opłacaniu takich składek.

6. Kryterium obywatelstwa odnoszące się do wsparcia w ramach wszystkich działań adresowanych do osób fizycznych jako beneficjentów. Z pomocy skorzystać może wyłącznie osoba będąca obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Oprócz wymienionych kryteriów, swoistych dla osób fizycznych, w ustawodawstwie występują również kryteria o charakterze uniwersalnym, dotyczące wszystkich beneficjentów PROW. Można je ująć w czterech punktach.

A. Różnorodne kryteria formalne, polegające np. na wymogu uzyskania wpisów do rozmaitych ewidencji lub rejestrów, w tym przede wszystkim do ewidencji producentów stanowiącej część ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności³⁷. Taki wpis warunkuje uzyskanie stosownego numeru iden-

³³ Por.: § 2 ust. 1 pkt 4 powołanego rozporządzenia regulującego działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych”, § 2 pkt 1 lit. b) powołanego. rozporządzenia regulującego działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, oraz § 4 pkt 1 lit. c) powołanego rozporządzenia regulującego działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. O wsparcie w ramach wymienionych działań starać się mogą osoby pełnoletnie, które nie ukończyły jednak 60 roku życia.

³⁴ Por. 2 pkt 1 lit. b) powołanego. rozporządzenia regulującego działanie „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, zgodnie z którym beneficjent powinien być pełnoletni, ale w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie może mieć ukończonych 40 lat.

³⁵ Por. § 2 pkt 1 lit. f) rozporządzenia regulującego działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz § 4 pkt 2 rozporządzenia regulującego działanie „Renty strukturalne”.

³⁶ Tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.

³⁷ Zgodnie z ustawą z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 ze zm).

tyfikacyjnego. Wymóg posiadania takiego numeru ma charakter powszechny i dotyczy wszystkich potencjalnych beneficjentów, jakkolwiek np. w celu uzyskania wsparcia na „Działania informacyjne i promocyjne” konieczne jest również zarejestrowanie się w centralnym rejestrze przedsiębiorców³⁸.

B. Kryterium przestrzegania norm przewidziane w ramach działań „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i ONW” i „Zalesianie gruntów rolnych”³⁹. Warunkiem uzyskania wsparcia jest przestrzeganie podstawowych wymogów w zakresie zarządzania oraz zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska⁴⁰.

C. Kryterium obszarowe przewidziane w ramach działań „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, „Renty strukturalne”, „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i ONW”, „Program rolnośrodowiskowy” oraz „Zalesianie gruntów rolnych”. Jest to kryterium zróżnicowane. Niekiedy wyłącznie podmiot, którego gospodarstwo mieści się w wyznaczonych granicach obszarowych (z reguły pomiędzy 1 a 300 ha użytków rolnych), będzie mógł skorzystać ze wsparcia⁴¹, innym razem z kolei rozmiar całego gospodarstwa jest irrelevantny, natomiast wsparcie przyznane zostanie wyłącznie do określonej powierzchni użytków rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa⁴².

D. Różnorodne kryteria o charakterze obligacyjnym, które uzależniają pomoc od przyjęcia przez beneficjenta określonych zobowiązań. Jako

³⁸ Prowadzonym na podstawie ustawy z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. 2006, Nr 220, poz. 1600 ze zm.).

³⁹ Por. § 2 pkt 5 rozporządzenia regulującego działanie „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” oraz § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia regulującego działanie „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”.

⁴⁰ Określanych przez państwa członkowskie na podstawie art. 5 i 6 oraz zgodnie z załącznikiem II i III rozporządzenia (WE) nr 73/2009, do którego odsyła art. 50a rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

⁴¹ Por. § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a) rozporządzenia regulującego działanie „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, wyznaczający maksymalną normę 300 ha użytków rolnych oraz § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia regulującego działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych”, określający minimalną normę 1 hektara użytków rolnych, których posiadanie umożliwia wystąpienie z wnioskiem o wsparcie.

⁴² Por. np. § 3 rozporządzenia regulującego działanie „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” oraz § 4 pkt 2 rozporządzenia regulującego działanie „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”.

przykład można tu wymienić zobowiązanie beneficjenta do przestrzegania ogólnej dobrej praktyki rolniczej, zgodnej z potrzebą ochrony środowiska i utrzymania krajobrazu wiejskiego⁴³ w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i ONW” oraz przyjęcie tzw. zobowiązania rolnośrodowiskowego przez rolnika ubiegającego się o pomoc przewidzianą „Programem rolnośrodowiskowym”⁴⁴. Z kolei warunkiem uzyskania wsparcia w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych” jest zobowiązanie się beneficjenta do wykonania zgodnie z normami zalesienia gruntów objętych wnioskiem oraz do pielęgnacji uprawy leśnej przez minimum 5 lat zgodnie z planem zalesienia oraz prowadzenia uprawy leśnej przez 15 lat od uzyskania pierwszej płatności⁴⁵.

Dokonany przegląd kryteriów określających podmiotowe wymogi adresowane do beneficjentów PROW bynajmniej nie jest wyczerpujący. W ramach poszczególnych działań występują bowiem jeszcze swoiste i unikalne kryteria, charakterystyczne tylko dla tej regulacji, która dany wymóg wprowadza. Można tu wymienić np. wymóg zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej oraz przekazania gospodarstwa rolnego, co stanowi przesłankę nabycia renty strukturalnej. Podkreślić trzeba, że bogactwo i zróżnicowanie kryteriów odnoszonych do beneficjentów PROW stanowi swoisty ewenement na tle polskich unormowań prawnorolnych, w tym także z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi, konsekwentnie ignorujących znaczenie wymogów podmiotowych dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki rolnej⁴⁶.

Z drugiej strony należy jednak zauważyć, że niektóre rozporządzenia normujące poszczególne działania objęte PROW w ogóle nie formułują wobec swoich adresatów jakichkolwiek kryteriów. Można tu wskazać akty prawne dotyczące takich działań, jak „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie zasobami wodnymi oraz przez scalanie gruntów”, „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, „Odnowa i rozwój wsi”, oraz objęta programem „Pomoc techniczna”. Uzasadnieniem dla takiej regulacji jest okoliczność, że we wszystkich wymienio-

⁴³ § 2 pkt 1 rozporządzenia regulującego działanie „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”

⁴⁴ § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia regulującego działanie „Program rolnośrodowiskowy”.

⁴⁵ § 4 ust. 1 pkt 2-3 rozporządzenia regulującego działanie „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”.

⁴⁶ Por. P. Blajer, *Koncepcja...*, s. 13 i n.

nych działaniach beneficjentami wsparcia są jednostki organizacyjne prawa publicznego. Ich nazwa oraz realizowane zadania stanowią już wystarczające kryterium ich indywidualizacji jako beneficjentów PROW.

4. Charakterystyka działalności będącej przedmiotem wsparcia „Programu rozwoju obszarów wiejskich”

Przeprowadzona analiza szczegółowych cech beneficjentów PROW pozwala na podjęcie rozważań dotyczących charakteru i rodzaju prowadzonej przez nich działalności, którą można traktować – w pewnym uproszczeniu – jako przedmiot wsparcia. Jak już wspomniano, adresaci PROW nie stają się beneficjentami przez sam fakt posiadania np. kwalifikacji rolniczych, lecz właśnie poprzez wykonywanie określonej działalności wskazanej w regulacji krajowej. Prowadzona przez nich działalność powinna służyć realizacji celów wyznaczonych przez prawo wspólnotowe, a w szczególności przez rozporządzenie nr 1698/2005. Dlatego cele sformułowane w art. 4 tego rozporządzenia stanowią podstawę klasyfikacji działań korzystających ze wsparcia.

1. Cel działania „Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji” jest w Polsce realizowany – z jednej strony – przez działania zmierzające do upowszechniania wiedzy i poprawy potencjału ludzkiego, takie jak np. „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, „Renty strukturalne”, „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”, z drugiej natomiast – przez działania przyczyniające się do restrukturyzacji i rozwoju kapitału rzeczowego oraz wspierania innowacji, jak „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów i gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”, „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” oraz „Grupy producentów rolnych”.

Cechę charakterystyczną wymienionych działań stanowi istotne zróżnicowanie przedmiotu wsparcia. W ramach niektórych z nich duże znaczenie posiada tradycyjna działalność rolnicza o charakterze wytwórczym, nawet jeśli wsparcie to ma charakter pośredni. Tak jest np. w przypadku działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, gdzie warunkiem udzielenia pomocy jest rozpoczęcie przez beneficjenta prowadzenia działalności

rolniczej. Przesłanką uzyskania renty strukturalnej jest również prowadzenie przez beneficjenta działalności rolniczej przez 10 lat poprzedzających chwilę złożenia wniosku oraz zobowiązanie się nabywcy przekazywanego gospodarstwa rolnego (lub użytków rolnych wchodzących w jego skład) do osobistego prowadzenia takiej działalności przez okres co najmniej 5 lat. Z kolei pomoc w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” może się ubiegać wyłącznie podmiot zamierzający dokonać w swoim gospodarstwie inwestycji związanych z prowadzoną przez niego działalnością rolniczą.

W rozporządzeniach regulujących wymienione działania działalność rolnicza definiowana jest jako „produkcja roślinna lub zwierzęca, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego i reprodukcyjnego, warzyw, roślin ozdobnych i grzybów uprawnych, sadownictwo, hodowla i produkcja materiału zarodowego ssaków, ptaków i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowla ryb”⁴⁷. Cechą tych definicji jest akcentowanie tradycyjnego, produkcyjnego aspektu działalności rolniczej. Również w niektórych wypadkach możliwość skorzystania ze wsparcia na „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” uzależniona jest od wykonywania przez zainteresowany podmiot działalności rolniczej w zakresie produkcji roślinnej albo w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej⁴⁸.

Prowadzenie działalności pozostającej w związku z produkcją rolną charakteryzuje również beneficjentów wsparcia w ramach działania „Uczestnictwo rolników w systemie jakości żywności”, choć w tym przypadku ich działalność ma charakter bardziej wyspecjalizowany. Chodzi bowiem nie o produkcję rolną *tout court*, ale o wytwarzanie określonych produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi (produktów mieszczących się w krajowych lub wspólnotowych systemach jakości żywności), zakładające konieczność uzyskania odpowiednich certyfikatów. Podobnie, z pomocy na „Działania informacyjne i promocyjne ukierunkowane na zachęcenie konsumentów do zakupu produktów rolnych i środków spożywczych” korzystać mogą grupy producentów wytwarzające produkty objęte systemami jakości żywności.

⁴⁷ Por. § 2 pkt 1 rozporządzenia regulującego działanie „Renty strukturalne”. Zbliżone, choć nieco zmodyfikowane (z reguły węższe) definicje działalności rolniczej zawierają np. § 2 ust. 1 rozporządzenia regulującego działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz § 2 ust. 5 rozporządzenia regulującego działanie „Ułatwianie startu młodym rolnikom”.

⁴⁸ Por. § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia regulującego działanie „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”.

Luźniejsze związki z tradycyjną produkcją rolną wykazuje natomiast działalność podmiotów wspieranych w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Pomoc obejmuje tu przede wszystkim inwestycje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie przetwarzania lub obrotu produktami rolnymi, służące przystosowaniu się do wymogów rynkowych oraz poprawie konkurencyjności w sektorze przetwórstwa i komercjalizacji produktów rolnych, w szczególności poprzez modernizację zakładów przetwórstwa i handlu produktami rolnymi. Działalność gospodarcza, polegająca na przetwórstwie i sprzedaży wytworzonych przez grupę producencką produktów rolnych, wspierana jest również w ramach działania „Grupy producentów rolnych”. W tym ostatnim przypadku istotne znaczenie posiada wykonywana przez grupy działalność produkcyjna, udzielana im pomoc powinna bowiem wpłynąć na dostosowanie produkcji do warunków rynkowych oraz na poprawę efektywności gospodarowania i planowania produkcji pod względem jej jakości i ilości.

Jednakże nie wszyscy beneficjenci wsparcia w ramach działań służących realizacji analizowanego tu celu PROW prowadzą rolniczą działalność produkcyjną lub działalność służącą zwiększeniu wartości dodanej produkcji rolnej, a więc w pewien sposób „powiązaną” z podstawową produkcją rolną. Takiego charakteru nie ma działalność rozmaitych instytucji prowadzących szkolenia w zakresie doskonalenia zawodowego rolników, przyczyniająca się do restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych, subsydiowana w ramach działania „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”. Także czynności starostów zmierzające do sprawnego przeprowadzenia postępowań scaleniowych, czy też operacje prowadzone przez wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych (polegające m.in. na budowie i remoncie urządzeń melioracji wodnych, wspierane w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów i gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”), choć mogą przyczynić się do poprawy jakości produkcji rolnej na obszarach wiejskich, same jednak charakteru produkcyjnego nie mają.

2. Cel „Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich, poprzez wspieranie gospodarowania gruntami” jest realizowany poprzez wdrażanie takich działań, jak „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, „Program rolnośrodowiskowy”, „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” oraz „Odtwarzanie potencjału

produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych”.

Jak już wspomiano, w przypadku trzech pierwszych z wymienionych wyżej działań wsparcie przyznawane jest „rolnikom” prowadzącym „działalność rolniczą” w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 i polegać może jedynie na pomocy w utrzymaniu gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska – a zatem przysługuje nie tylko rolnikom prowadzącym tradycyjną działalność o charakterze produkcyjnym, ale także podejmującym określone zobowiązania w zakresie ochrony środowiska naturalnego oraz zachowania walorów krajobrazowych obszarów wiejskich.

Nieprzypadkowo w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach ONW” beneficjent musi przyjąć zobowiązanie do prowadzenia działalności rolniczej na gruntach rolnych, na które uzyskał pomoc, przez okres co najmniej 5 lat od dnia otrzymania pierwszej płatności. Takie zobowiązanie powinno zapewnić nieprzerwane użytkowanie gruntów rolnych na obszarach o mniej sprzyjających warunkach gospodarowania, a także przyczynić się do utrzymania terenów wiejskich oraz wspierania zrównoważonych systemów rolniczych. Natomiast podstawowym zadaniem płatności rolnośrodowiskowych jest zachęcanie rolników do wprowadzania metod produkcji rolnej zgodnych z ochroną i poprawą stanu środowiska naturalnego, krajobrazu i jego właściwości, zasobów naturalnych i gleby. Wymienione działania mogą pośrednio oddziaływać na tradycyjną działalność wytwórczą w rolnictwie, we właściwy sposób ją ukierunkowując, tak by zmierzała do utrzymania zrównoważonego sposobu gospodarowania uwzględniającego aspekty ochrony środowiska.

Przedmiotem wsparcia w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” jest działalność polegająca na wykonaniu zalesienia gruntów, na których była dotychczas prowadzona działalność rolnicza, oraz na pielęgnacji i prowadzeniu założonej uprawy leśnej. W tym przypadku beneficjentem pomocy staje się podmiot, który decyduje się na zaniechanie prowadzenia działalności rolniczej na swych gruntach, w celu powiększenia ogólnego areału lasów. W omawianym działaniu środowiskowy aspekt wsparcia staje się szczególnie ewidentny, podobnie jak w ramach działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych”, które polega na przywróceniu lasom zniszczonym w wyniku katastrof naturalnych ich wartości użytkowych oraz na ochronie lasów zagrożonych pożarami.

3. Realizacji celu „Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej” służą takie działania, jak „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz „Odnowa i rozwój wsi”. Wsparcie nie jest tu udzielane na prowadzenie produkcji rolnej. Beneficjentami pomocy stają się rolnicy podejmujący pozarolniczą działalność gospodarczą, polegającą np. na konfekcjonowaniu i handlu produktami rolnymi, agroturystyce, doradztwie czy innego typu usługach („Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”), jak również podmioty rozwijające małe firmy⁴⁹ w sektorze usług, zwłaszcza dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa („Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”). Ze wsparcia w ramach wymienionych działań korzystają zatem podmioty, które poszukują pozarolniczych źródeł dochodu oraz zatrudnienia poza rolnictwem na obszarach wiejskich, przyczyniając się do dywersyfikacji działalności gospodarczej, wzrostu konkurencyjności tych obszarów, rozwoju przedsiębiorczości i rynku pracy, co w konsekwencji doprowadzić ma do poprawy zatrudnienia na obszarach wiejskich.

Działalność podmiotów prawa publicznego, subsydiowana w ramach działań „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz „Odnowa i rozwój wsi”, została doceniona ze względu na fakt, że jednostki te zapewniają dostęp do usług dla ludności wiejskiej, w szczególności poprzez rozwijanie infrastruktury technicznej na wsi, jak również przyczyniają się do utrzymania i poprawy stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi oraz podniesienia atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich. Zatem podmioty te pełnią istotne funkcje społeczne i kulturalne i dlatego zasługują na wsparcie.

4. „Program rozwoju obszarów wiejskich” obejmuje również pomocą lokalne grupy działania (LGD), mieszczące się w ramach tzw. podejścia „Leader”, które jednak nie zostało przyporządkowane żadnemu z trzech omówionych zasadniczych celów rozporządzenia nr 1698/2005. W Polsce LGD wspierane są na podstawie działań „Wdrażanie projektów współpracy” oraz „Funkcjonowanie lokalnych grup działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Motywem dotowania tych jednostek organizacyjnych,

⁴⁹ Stosownie do zalecenia Komisji nr 2003/361/WE z 6 maja 2003 r., dotyczącego definicji małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE, L 124, 2003), za „mikroprzedsiębiorstwo” należy uważać przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 osób, którego obroty roczne i/lub suma roczna bilansowa nie przekracza 2 milionów euro.

posiadających formę prawną stowarzyszenia, są podejmowane przez nie działania aktywizujące i animacyjne, zmierzające do pobudzenia oraz lepszego wykorzystania potencjału ludzkiego obszarów wiejskich, w szczególności poprzez działalność szkoleniową. Podejście „Leader” ilustruje dodatkowo wielopłaszczyznowy charakter działalności potencjalnego beneficjenta PROW.

5. Uwagi końcowe

Przeprowadzone rozważania usprawiedliwiają sformułowanie kilku uwag podsumowujących.

Po pierwsze – beneficjenci wsparcia w ramach „Programu rozwoju obszarów wiejskich” stanowią kategorię bardzo niejednorodną. Należą do niej zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym nawet organy administracji. Beneficjenci indywidualizowani są za pomocą licznych i zróżnicowanych kryteriów. W szczególności działania kierowane do osób fizycznych formułują wobec swych adresatów szereg – niejednokrotnie surowych – wymogów o charakterze podmiotowym, choć w niektórych działaniach prawodawca odstępuje od metody indywidualizacji beneficjentów za pomocą jakichkolwiek kryteriów. Jest to cecha tych regulacji, które adresowane są do jednostek organizacyjnych, w tym przede wszystkim do podmiotów prawa publicznego oraz organów administracji publicznej. W ich przypadku nie ma potrzeby zawężania kręgu adresatów pomocy poprzez formułowanie dalszych warunków co do posiadanych cech lub właściwości. Działalność wykonywana przez takie jednostki organizacyjne, ich rozliczne zadania i funkcje mają na tyle istotne znaczenie dla wszechstronnego rozwoju obszarów wiejskich, że same w sobie wystarczają do przyznania im statusu beneficjentów.

Metoda regulacji przyjęta w polskich aktach prawnych poświęconych wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich w zakresie prawnej indywidualizacji beneficjentów pomocy charakteryzuje się zatem odejściem od tworzenia ogólnych definicji podmiotowych, mających znaczenie uniwersalne i rozciągających się na wszystkie lub zdecydowaną większość działań. Odpowiada ona koncepcji przyjętej we wspólnotowym rozporządzeniu nr 1698/2005, które zrezygnowało z posługiwania się takimi definicjami na korzyść unormowań bardziej elastycznych i dostosowanych do potrzeb konkretnej regulacji.

Po drugie – również działalność prowadzona przez beneficjentów PROW może mieć bardzo zróżnicowany charakter. Istotne znaczenie posiada niewątpliwie tradycyjna działalność rolnicza o charakterze produkcyjnym. Można nawet stwierdzić, że rozporządzenia służące wdrożeniu PROW, które posługują się pojęciem „działalność rolnicza”, akcentują przede wszystkim jej wytwórczy charakter. Jednakże przedmiotem działalności beneficjentów niektórych działań przewidzianych programem nie jest wytwarzanie produktów rolnych, ale czynności o charakterze zasadniczo nierolniczym, aczkolwiek powiązane z produkcją rolną, takie jak przetwórstwo i zbyty produktów rolnych. W innych przypadkach o dopuszczeniu danego podmiotu do wsparcia decydują podjęte przez niego zobowiązania w zakresie ochrony środowiska. W ramach niektórych działań wspierane są podmioty, które wręcz decydują się na zaniechanie prowadzenia działalności rolniczej na rzecz aktywności zmierzającej do zachowania środowiska naturalnego oraz polegającej na świadczeniu określonych usług dla społeczności wiejskiej. Znaczenie dla ludności wiejskiej określonych usług, np. w zakresie infrastruktury, ochrony dziedzictwa kulturowego czy turystyki, stanowi podstawowe uzasadnienie objęcia wsparciem jednostek organizacyjnych świadczących takie usługi.

Można stwierdzić, że polskie regulacje w zakresie prawa rozwoju obszarów wiejskich zmierzają w kierunku rolnictwa „mnogiego” i zdwersyfikowanego. Osłabiają znaczenie aspektu produkcyjnego działalności podmiotów operujących w przestrzeni wiejskiej na rzecz ich funkcji pozaprodukcyjnych. Kładą ponadto nacisk na ochronę środowiska naturalnego, zdrowia ludzi i zwierząt, rozwój rynku „jakości” produktów rolnych, jak również na funkcje społeczne, a nawet kulturalne pełnione przez podmioty operujące w przestrzeni wiejskiej.

Po trzecie – analiza regulacji poświęconych beneficjentom PROW pozwala odnieść się do podmiotowej strony współczesnego prawa rolnego, którego cechą charakterystyczną jest ustawicznie zwiększająca się liczba jego adresatów. Proces ten jest wyraźnie widoczny na płaszczyźnie unormowań z zakresu wspierania rozwoju obszarów wiejskich, które integrują wiele czynników, takich jak: rozbudowany krąg podmiotów, zróżnicowany charakter prowadzonej przez nich działalności, czy wreszcie szeroki zakres spełnianych przez nich funkcji. W konsekwencji, podmiotem nowoczesnego prawa rolnego staje się operujący w przestrzeni wiejskiej „aktor”, który wykonuje różnorodne zadania, nieograniczające się wyłącznie do prowadzenia tradycyjnej działalności rolniczej o charakterze produkcyjnym, ale polegające również na zapobieganiu degradacji środowiska natu-

ralnego, utrzymaniu gruntów rolnych w odpowiedniej kulturze, jak również na pełnieniu określonych funkcji o charakterze społecznym i kulturowym⁵⁰. Z reguły podejmuje on działalność w takich formach podmiotowych, które pozwalają mu uzyskać status beneficjenta PROW, a tym samym umożliwiają korzystanie ze środków finansowych z funduszy europejskich, płynących obecnie na polską wieś. W praktyce zatem sposób indywidualizowania beneficjentów pomocy w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich w istotny sposób wpływa na kształt polskiego rolnictwa.

BENEFICIARIES OF THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME

S u m m a r y

The aim of these considerations was an attempt at a more precise determination of the legal status of beneficiaries of the Rural Development Programme. Thus the author analyses three basic issues: subjects to which aid is addressed, characteristics used in their individualisation and the activity constituting the object of subsidising.

In conclusion the author states that beneficiaries of this Programme include both physical persons and legal persons as well as organisational bodies not being legal entities, such as also administrative bodies. They are as a rule individualised using numerous and diverse criteria. Also activity conducted by the Programme beneficiaries is highly varied in character. Although production activity plays a significant role, support is given also to activity related to production activity and even activity of non-agricultural character. Thus it may be rightfully stated that the analysed legal regulations aim at the development of multifaceted and diversified model of agriculture. They also indicate a considerable extension of the range of addressees of the contemporary agricultural law.

BENEFICIARI DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE

S o m m a r i o

L'obiettivo del presente studio è il tentativo di definire lo *status* giuridico dei beneficiari del Programma di Sviluppo Rurale (PSR). L'Autore effettua un'analisi di tre questioni particolari: caratterizza i soggetti ai quali è indirizzato il sostegno e rileva le caratteristiche per individuarli nonché le operazioni del sostegno.

Nella conclusione l'Autore sostiene che i beneficiari del PSR sono sia le persone fisiche che le persone giuridiche, nonché gli enti privi di personalità giuridica, compresi gli

⁵⁰ Por. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 222.

organi dell'amministrazione i quali sono, di regola, individuati attraverso numerosi e diversi criteri. L'attività svolta dai beneficiari del PSR è, altresì, molto differenziata. Di rilievo è, invero, l'attività produttiva, ma accanto ad essa viene sostenuta l'attività esclusivamente connessa all'attività produttiva, e persino l'attività non agricola. Per tale ragione sembra giusto sostenere che le regolamentazioni analizzate siano orientate all'agricoltura „plurale” e diversificata, nonché costituiscano un notevole allargamento del cerchio dei destinatari dell'agricoltura contemporanea.

DAMIAN PUŚLECKI

Spoleczne ubezpieczenie wypadkowe rolników – próba oceny

Wypadki przy pracy w rolnictwie występują znacznie częściej niż w innych działach gospodarki i są poważnym problemem społecznym. Swoiste cechy pracy rolniczej w sposób wystarczający uzasadniają objęcie szczególną ochroną rolnika i członków jego rodziny od zdarzeń wypadkowych w rolnictwie. Ubezpieczenie wypadkowe rolników w obecnym kształcie funkcjonuje już ponad 19 lat¹. Jest to okres wystarczająco długi, by podjąć próbę jego oceny. W literaturze niejednokrotnie prezentowane były krytyczne stanowiska w odniesieniu do wybranych instytucji tego ubezpieczenia².

Celem artykułu jest próba oceny ubezpieczenia wypadkowego rolników, a zwłaszcza udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu regulacja prawna tego ubezpieczenia zapewnia ochronę osobom pracującym w rolnictwie. Chodzi tu zarówno o ochronę służącą ograniczeniu zjawiska wypadkowości (ochronę *ex ante*), czyli zanim wystąpi zdarzenie wypadkowe, a także po wystąpieniu wypadku (ochronę *ex post*), urzeczywistnianą przede wszystkim poprzez przyznanie i wypłatę świadczeń. W szczególności należy rozstrzygnąć: czy obowiązujące przepisy prawne wpływają na ograniczanie zjawiska wypadkowości w rolnictwie, w jakim stopniu działalność prewencyjna KRUS realizuje swoje funkcje, czy ustawodawca wła-

¹ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm. (powoływana dalej jako ustawa o u.s.r.).

² Zob. np. E. Jaworska-Spićak, *O wypadku przy pracy rolniczej prawie wszystko*, „Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie” 1999, nr 2, s. 28; B. Wierzbowski (red.), *Wypadek przy pracy rolniczej w świetle orzecznictwa sądowego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 2, s. 79; I. Lis, *Wybrane zagadnienia wypadków przy pracy rolniczej*, „Prawo Rolne” 1991, nr 1; D. Puślecki, *Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI, s. 256.

ściwie określił krąg podmiotów korzystających z ochrony ubezpieczenia wypadkowego; w jakim zakresie pojęcie wypadku przy pracy rolniczej obejmuje ochroną zdarzenia wypadkowe, które mogą wystąpić w działalności rolniczej; czy przewidziane w ustawie świadczenia (ich rodzaje i wysokość) należycie realizują funkcje ubezpieczenia wypadkowego; na ile postępowanie powypadkowe ułatwia podmiotom uprawnionym uzyskanie świadczeń.

1. Rozstrzygając powyższe problemy, warto w tym miejscu sformułować kilka założeń o charakterze wyjściowym.

Po pierwsze, przedmiotem ochrony rolniczego społecznego ubezpieczenia wypadkowego jest zdolność człowieka do zdobywania własną pracą środków utrzymania. Ubezpieczenie wypadkowe obejmuje ochroną ubezpieczeniową rolnika, nie z powodu niebezpieczeństwa zajścia samego zdarzenia losowego, ale na wypadek określonych skutków, jakie te zdarzenia mogą spowodować w zakresie zdolności do zarobkowania. Nie bez znaczenia jest tu fakt, że rolnicze ubezpieczenie wypadkowe realizowane jest w ramach systemu ubezpieczenia społecznego, opiera się na koncepcji solidarystycznej i idei samopomocy społecznej oraz że w zasadzie charakteryzuje się przymusem podlegania.

Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników jest to prawnie zagwarantowany – na zasadzie przymusowego lub wnioskowego podlegania realizowany przez KRUS i oparty praktycznie na samofinansowaniu – system świadczeń zapewniający rolnikowi prowadzącemu działalność rolniczą oraz pomagającym mu najbliższym ochronę, przed negatywnymi następstwami utraty lub ograniczenia możliwości zarobkowania albo śmiercią wskutek wypadku przy pracy. Zakres ochrony ubezpieczeniowej określony został przede wszystkim w przepisach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a realizowana jest ona przez powołaną ustawowo w tym celu instytucję ubezpieczeniową – Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Po drugie, określony powyżej przedmiot ochrony wraz z przyjętą w Polsce koncepcją rolniczego ubezpieczenia wypadkowego odróżnia wyraźnie ubezpieczenia społeczne od ubezpieczeń gospodarczych. Ze społecznym ubezpieczeniem wypadkowym wiążą się bowiem zagadnienia społecznej kontroli, publicznej organizacji oraz szczególnego nadzoru ze strony państwa³. Takich gwarancji nie daje prywatna ochrona socjalnego ryzyka,

³ Szczególnym podmiotem w strukturze organizacyjnej ubezpieczenia społecznego rolników jest Rada Rolników reprezentująca interesy ogółu ubezpieczonych oraz świadczeniobiorców.

zwłaszcza dobrowolne, prywatne ubezpieczenia (liczy się tu przede wszystkim zysk, a nie realizacja celu społecznego). Przy uwzględnieniu istoty oraz funkcji społecznych ubezpieczeń wypadkowych przedmiot ochrony powinien determinować nie tylko zakres podmiotowy, czy pojęcie wypadku przy pracy rolniczej, lecz przede wszystkim katalog przysługujących świadczeń.

Po trzecie, na zakres ochrony poszkodowanego w wypadku przy pracy rolniczej wpływa sposób finansowania ubezpieczenia wypadkowego, którego nie można rozpatrywać zupełnie w oderwaniu od finansowania innych ubezpieczeń społecznych rolników. Podstawę powołania Funduszu Składkowego stanowiła idea samofinansowania ubezpieczenia wypadkowego ze składek ubezpieczonych, które powinny zapewnić pełne pokrycie wydatków na świadczenia w ramach solidarności grupowej. Fundusz ten funkcjonuje bez udziału dotacji budżetowej, a jego przychodów nie można zaliczyć jednoznacznie do dochodów publicznych. Powyższe argumenty mogą skłaniać do wniosku, że Fundusz Składkowy ma charakter prywatnoprawny. Warto tu jednak zaznaczyć, że w doktrynie istnieje spór co do publiczno- i prywatnoprawnego charakteru tego funduszu⁴.

Określony w ten sposób system finansowania może upodabniać ubezpieczenie wypadkowe do towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, gdzie głównym celem działalności jest ochrona zrzeszonej społeczności. Problemem jest tu jednak konstrukcja społecznego ubezpieczenia wypadkowego podyktowana przede wszystkim poborem składek oraz wypłatą świadczeń, a polegająca na ścisłym jego powiązaniu organizacyjnym i finansowym z ubezpieczeniami chorobowym i macierzyńskim, a przede wszystkim emerytalno-rentowym. Zasada samofinansowania nie jest tu w pełni realizowana, gdyż nie wszystkie świadczenia związane z wypadkiem przy pracy są płatne z ubezpieczenia wypadkowego. Trudno mówić także o pełnej realizacji zasady solidarności grupowej. Świadczenia rentowe, których podstawą przysługiwania jest wypadek przy pracy rolniczej, opierają się na dotacji budżetowej, która w praktyce jednakowo wspiera

⁴ B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 105 i n.; idem, *Rola Funduszu Składkowego ubezpieczenia społecznego rolników w systemie ubezpieczeń rolniczych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, nr 1, s. 89; P. Czechowski, *Pozycja prawna Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w świetle nowelizacji ustawy o finansach publicznych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 4, s. 45.

zarówno rolników prowadzących gospodarstwa małe – często socjalne, jak i wielkoobszarowe⁵.

Nie ulega wątpliwości, że ubezpieczenie wypadkowe winno przede wszystkim zapewnić właściwą ochronę ubezpieczonemu. Wypadek przy pracy to zdarzenie przyszłe, niepewne, niezależne od woli człowieka i niekorzystne w skutkach. Jest ono jednym z rodzajów ryzyka socjalnego. Na ochronę tego ryzyka składa się nie tylko gwarancja ubezpieczenia czy rekompensata za poniesione „szkody”, ale także prewencja mająca na celu ograniczenie rozmiarów zjawiska wypadkowości, ze szczególnym uwzględnieniem rodzinnych, wielopokoleniowych gospodarstw rolnych. Ochrona ta, realizowana w ramach funkcji ochronnej społecznego ubezpieczenia wypadkowego (z którą łączą się ściśle inne funkcje: gwarancyjna, kompensacyjna i prewencyjna), rozpatrywana jest w niniejszym opracowaniu jako ochrona *ex ante* i ochrona *ex post*.

2. W zakresie ochrony osób pracujących w rolnictwie realizowanej *ex ante* należy zwrócić uwagę na dwa zagadnienia: brak regulacji z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie oraz zbyt wąsko ujęta przez ustawodawcę działalność prewencyjna KRUS.

A. Rozważając pierwsze zagadnienie, trzeba podkreślić, że działalność rolnicza jest jedną z najbardziej wypadkogennych działalności zawodowych nie tylko w Polsce, ale także i na świecie⁶. Na zjawisko wypadkowości wpływają elementy o charakterze bezpośrednim składające się na zagrożenia występujące w rolnictwie, takie jak: swoistość pracy rolnika, wiedza z zakresu zasad bezpiecznej pracy i stan sprzętu wykorzystywanego do prowadzenia działalności rolniczej. Może ono jednak zależeć również od roli, jaką pełni rolnictwo w gospodarce, od jego struktury, charakteru, a także od poziomu wykształcenia mieszkańców wsi.

Podstawą ustroju rolnego są w Polsce gospodarstwa rodzinne. W większości to gospodarstwa małe, o dużym udziale pracy własnej rolnika i członków jego rodziny oraz przestarzałym, często samodzielnie naprawianym, wyposażeniu. Zakres czynności składających się na działalność rolniczą

⁵ Należy tu jednak wskazać na ustawę z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2009, Nr 79, poz. 699) wprowadzającą dodatkową składkę dla rolników posiadających gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 50 ha. Mając na względzie liczbę tych gospodarstw, w praktyce niewiele zmienia ona poprzednie zasady finansowania świadczeń z KRUS.

⁶ Szerzej D. Puślecki, *Zjawisko wypadkowości w rolnictwie*, „Zeszyty Naukowe SERiA”, Poznań 2007, s. 291-298.

jest bardzo szeroki i odmienny od pracy w przemyśle czy handlu. Znamiennym jest tu także silny, niejednokrotnie nierozzerwalny związek gospodarstwa rolnego z czynnościami życia codziennego charakterystycznymi dla gospodarstwa domowego. Powyższe argumenty w pełni uzasadniają konieczność objęcia rolników szczególną ochroną. Przyczyniły się one także do wyraźnego wyodrębnienia wypadku przy pracy rolniczej od innych wypadków tzw. pracowniczych.

Szczególne znaczenie dla zjawiska wypadkowości ma brak odpowiedniej regulacji prawnej oraz systemu kontroli w zakresie bezpieczeństwa pracy w rolnictwie (indywidualnym). Pracownikom ochronę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy zapewnia konstytucja, kodeks pracy, ustawy oraz liczne akty wykonawcze. Przepisy te nie dotyczą jednak osób prowadzących działalność rolniczą na własny rachunek.

W aktualnym stanie prawnym istniejące unormowania w kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy mają zastosowanie jedynie do pracowników rolnych⁷. Mając na względzie fakt, że około 90% osób zawodowo trudniących się rolnictwem pracuje na własny rachunek, trudno uznać obecne rozwiązanie za właściwe. Warto zaznaczyć, że zdarzenia wypadkowe z udziałem maszyn i urządzeń stanowią tylko część wszystkich wypadków w rolnictwie, wiele z nich to upadki i czynności związane z obsługą zwierząt gospodarskich. Ze względu na szeroki zakres czynności składających się na działalność rolniczą⁸ kwestia wprowadzenia odpowiednich przepisów bhp nie powinna tu budzić wątpliwości.

Należy w tym miejscu podkreślić, że brak regulacji w zakresie bezpieczeństwa pracy w rolnictwie dotyczy nie tylko szczebla krajowego,

⁷ Zob. np. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 12 stycznia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze ciągników, maszyn, narzędzi i urządzeń technicznych stosowanych w rolnictwie, Dz. U. 1998, Nr 12, poz. 51; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 28 września 2001 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2001, Nr 118, poz. 1268 ze zm.; Dz. U. 2005, Nr 256, poz. 2149; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu i magazynowaniu środków ochrony roślin oraz nawozów mineralnych i organiczno-mineralnych, Dz. U. 2002, Nr 99, poz. 896 ze zm.; Dz. U. 2005, Nr 88, poz. 752; rozporządzenie Ministra Środowiska z 24 sierpnia 2006 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy wykonywaniu niektórych prac z zakresu gospodarki leśnej, Dz. U. 2006, Nr 161, poz. 1141.

⁸ Zob. np. L. Solecki (red.), *Zagrożenia fizyczne w rolnictwie*, IMW, Lublin 1999; K. Pomorska (red.), *Zagrożenia chemiczne w rolnictwie*, IMW, Lublin 1997; F. Bujak, J. Zagórski, *Obciążenie fizyczne i psychiczne pracą w rolnictwie*, IMW, Lublin 2001; L. Solecki, *Aktualny stan ergonomii w rolnictwie – potrzeby na przyszłość*, IMW, Lublin 2002.

lecz także wspólnotowego⁹. W takiej dziedzinie jak rolnictwo, gdzie niejednokrotnie postuluje się konieczność upraszczania prawa wspólnotowego, kwestia bhp, mimo iż obowiązek taki istnieje od dawna¹⁰, nie została do tej pory poddana odrębnej regulacji. Konieczność wypełnienia powyższej luki, mając na względzie zjawisko wypadkowości w rolnictwie europejskim¹¹, powinna być kwestią priorytetową.

B. Określony w ustawie o u.s.r. obowiązek prowadzenia działalności prewencyjnej przez KRUS nie jest realizowany w sposób zadowalający. Mimo że działania prewencyjne są urozmaicone i zakrojone na szeroką skalę¹², należy zauważyć, iż podstawową formą aktywności Kasy – obok wydawania broszur, informatorów czy organizowania konkursów – jest działalność szkoleniowa. Aktualna regulacja prawna, w tym brak przepisów dotyczących bhp w rolnictwie oraz preferencje wśród ludności wiejskiej powodują, że działalność prewencyjna KRUS nie spełnia swojej roli w zadowalającym stopniu. Ustawodawca nie przewidział bowiem skutecznych instrumentów prewencji przedwypadkowej, która znacznie mogłaby ograniczyć rozmiary zjawiska wypadkowości w rolnictwie. Obowiązujące przepisy nie zapewniają zatem odpowiedniej korelacji między prewencją prawną a prewencją realnego działania.

Znamienne dla zakresu ochrony osób pracujących w rolnictwie było wprowadzenie do ustawy ubezpieczeniowej instytucji regresu jako swoistego postępowania zwrotnego¹³. Choć postępowanie regresowe wszczynane jest dopiero po nastąpieniu wypadku przy pracy w rolnictwie, nie można zapomnieć o jego roli prewencyjno-wychowawczej, a także o innych charakterystycznych funkcjach (kompensacyjnej i represyjnej). Liczba postępowań regresowych podjętych i zakończonych przez KRUS¹⁴, często ze względu

⁹ Wyrok Sądu Rejonowego w Poznaniu z 11 października 2003 r., X wydział XIU 4384/03, niepubl.; zob. także art. 16 ust. 1 pkt 7 Załącznika do dyrektywy Rady nr 89/391/EWG z 12 czerwca 1989 r.; zalecenie nr 2003/134/WE z 18 lutego 2003 r. w sprawie poprawy ochrony bhp osób samozatrudnionych, Dz. Urz. WE, L 53, s. 45 i n.

¹⁰ Zgodnie z 7 art. 16 ust. 1 pkt 7 Załącznika do dyrektywy Rady nr 89/391/EWG z 12 czerwca 1989 r.

¹¹ Zob. D. Puślecki., I. Lipińska, *Zjawisko wypadkowości przy pracy w rolnictwie na tle krajów zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe SERiA” 2009, s. 291 i n.

¹² W. Kobielski, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników – wybrane problemy*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, nr 2-3, s. 38.

¹³ E. Jaworska-Spićak, *Regres ubezpieczeniowy w praktyce KRUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2002, nr 4, s. 82.

¹⁴ Zob. np. H. Jankowski, W. Majczak, *Postępowanie regresowe i prewencyjne KRUS w latach 2003-2004*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, nr 1, s. 26.

na ich opłacalność oraz trudność prowadzenia, nie wpływa jednak znacząco na poprawę bezpieczeństwa oferowanych rolnikom towarów i usług.

3. Jeżeli chodzi o ochronę ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie realizowaną *ex post*, należy rozważyć następujące kwestie: zakres podmiotowy ubezpieczenia, pojęcie wypadku przy pracy rolniczej, katalog przewidzianych świadczeń i postępowanie powypadkowe.

A. Zakres podmiotowy ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie określony został w ustawie ubezpieczeniowej zbyt wąsko, gdyż nie obejmuje wszystkich osób faktycznie pracujących w rolnictwie. Nie bez znaczenia są tu również wątpliwości, które w nieuzasadniony sposób mogą nadmiernie rozszerzać katalog podmiotowy. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie opiera się w zasadzie na przymusie. Obowiązek ubezpieczenia uzasadnia fakt, 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 do ochrony przed niezdolnością do pracy i na wypadek inwalidztwa określone zostały w art. 67 Konstytucji RP¹⁵. Ochrona ta, realizowana głównie metodą ubezpieczeniową, powinna przysługiwać każdej osobie pracującej, charakteryzować się powszechnością oraz obejmować wszystkie zdarzenia zagrażające niezdolnością do pracy i uzyskiwanie tą drogą środków utrzymania.

W przeszłości kwesta ochrony ubezpieczeniowej ludności pracującej w rolnictwie była przedmiotem konfliktów – zarówno na płaszczyźnie koncepcji społecznych i 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 rodzin¹⁶. System ubezpieczenia społecznego rolników jest zatem instytu-

¹⁵ Zob. art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

¹⁶ Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin., Dz. U. 1977, Nr 32, poz. 140.

cją 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 obowiązującej regulacji ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie.

O objęciu danej osoby ubezpieczeniem wypadkowym decydować powinna niewątpliwie przynależność do określonego zawodu (tu: rolniczego) i prowadzenie charakterystycznej dla niego działalności – w tym przypadku rolniczej. Zależności tej nie zauważył ustawodawca, definiując pojęcie „rolnik”. Wątpliwości rodzi nie tylko wskazany w definicji fakt posiadania gospodarstwa, który *de facto* decyduje o objęciu ubezpieczeniem, ale także nieprecyzyjne określenie pojęć: „gospodarstwo rolne” i „działalność rolnicza”. Powoduje to nie tylko trudności przy określaniu statusu rolnika, ale także skutkuje zjawiskiem podlegania ubezpieczeniu w KRUS tzw. „fikcyjnych rolników”¹⁷. Warto w tym miejscu podkreślić nieracjonalność wymiaru składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.

Kwestią, która wywołuje najwięcej kontrowersji w zakresie podmiotowym ubezpieczenia, jest możliwość pozostawania – pod określonymi warunkami – rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w KRUS. Pomijając problem perturbacji prawnych, które powstały wokół tej grupy ubezpieczonych, warto wskazać, że w świetle aktualnej regulacji prawnej podmioty te nie są objęte ochroną od wypadków przy pracy w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą¹⁸.

Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy do małżonka rolnika rodzi problemy interpretacyjne, a i sama definicja domownika jest niezbyt precyzyjna. Najwięcej wątpliwości co do tego ostatniego powoduje ustalenie określonych przez ustawodawcę przesłanek zamieszkiwania na terenie gospodarstwa lub w bliskim jego sąsiedztwie oraz ocena stałej pracy w gospodarstwie rolnym. Należy zauważyć, że – zgodnie z doktryną i orzecnictwem – określanie statusu domownika winno być ustalane indywidualnie, przy uwzględnieniu charakteru prowadzonej działalności wytwórczej, a nie tylko na podstawie oświadczenia rolnika, składanego obecnie do KRUS.

W praktyce działalność rolnicza prowadzona jest często w gospodarstwach o wielopokoleniowym charakterze. Do czasu wprowadzenia zmian

¹⁷ D. Puślecki, *Prawne problemy...*, s. 256.

¹⁸ Zob. ustawę z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009, Nr 79, poz. 699.

w ustawie ubezpieczeniowej nowelą z 2 kwietnia 2004 r.¹⁹, obowiązywała w Polsce swoista konstrukcja ochrony od wypadków przy pracy osób bliskich, w tym także dzieci. Osoby te, same niepodlegające ubezpieczeniu, miały prawo do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, gdyż korzystały jak gdyby z ubezpieczenia rolnika. Wprowadzona nowelizacja pozbawiła je tego prawa, a przysługiwało im ono przez prawie 27 lat, począwszy od 1978 r.²⁰

Zmiany ustawy o u.s.r. zawęziły krąg podmiotów, którym może przysługiwać jednorazowe odszkodowanie, wyłącznie do osób ubezpieczonych, a także 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 ochrony dzieci do lat 16 pracujących w rolnictwie należy ocenić krytycznie. W świetle aktualnej regulacji istnieje zatem wiele osób faktycznie pracujących w rolnictwie, nieubezpieczonych i pozbawionych ochrony od wypadków przy pracy²¹. Warto w tym miejscu nadmienić, że w ustawodawstwach zachodnioeuropejskich próżno szukać podobnego rozwiązania²².

B. Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej w art. 11 ustawy ubezpieczeniowej określone zostało nieprecyzyjne i nie obejmuje ochroną ubezpieczeniową zdarzeń wypadkowych występujących w rolnictwie. Pomijając problemy związane z ustaleniem przesłanek nagłości zdarzenia i wywołania go przyczyną zewnętrzną, najwięcej wątpliwości występuje przy kwalifikacji zdarzeń wypadkowych jako wypadków przy pracy rolniczej. Kwestii tych nie rozwiązały ani kolejne nowelizacje ustawy, ani doktryna czy orzecznictwo.

Elementem konstruującym pojęcie wypadku przy pracy rolniczej jest przede wszystkim związek wykonywanej przez poszkodowanego czynności z prowadzoną działalnością rolniczą. Definicja wypadku powiązana jest zatem ściśle nie z pracą rolniczą, lecz z działalnością rolniczą. Nie można tu jednak zapomnieć o swoistym charakterze pracy rolnika, o pra-

¹⁹ 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.

²⁰ Szerzej. E. Jaworska-Spićak, *Prawo do odszkodowania osób bliskich rolnikowi z tytułu wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie”, październik 2003 r., s. 30.

²¹ Szerzej D. Puślecki *Problem ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 2, s. 193-208.

²² Zob. SGB VII § 2, art. L- 722-10 Code Rural oraz art. 205 włoskiej ustawy wypadkowej.

cy członków jego rodziny oraz o często nierozzerwalnym związku działalności rolniczej z gospodarstwem domowym.

Nie każde zdarzenie wypadkowe występujące w rolnictwie jest wypadkiem przy pracy. Załączkiem problemów przy kwalifikacji tych zdarzeń są nie tylko przedstawione powyżej argumenty, lecz także zbyt wąsko ujęte przez ustawodawcę pojęcie działalności rolniczej w ustawie ubezpieczeniowej²³. Nie obejmuje ono bowiem swym zakresem czynności przygotowawczych do produkcji oraz czynności następczych. Nie ułatwia także rozgraniczania czynności składających się na działalność rolniczą od innych czynności związanych z gospodarstwem domowym.

C. Katalog świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego określony został przez ustawodawcę bez należytego uwzględnienia przedmiotu ochrony tego ubezpieczenia oraz istoty i funkcji społecznego ubezpieczenia wypadkowego. Nie bez znaczenia dla ochrony poszkodowanego w wypadku przy pracy jest tu procedura przyznawania świadczeń oraz ich wypłata w przypadkach, w których ustawodawca uznał, że przysługuje do nich prawo. O zakresie ochrony powypadkowej świadczy wysokość uzyskiwanych świadczeń, która powiązana jest ściśle ze sposobem ich finansowania.

Jedynymi świadczeniami płatnymi z ubezpieczenia wypadkowego są: jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, albo jednorazowe odszkodowanie z tytułu śmierci. Fakt ten nie pozostaje bez znaczenia dla podmiotów objętych jedynie wnioskowym ubezpieczeniem wypadkowym. Powyższe świadczenie przysługuje tylko w przypadku wystąpienia kwalifikowanego uszczerbku na zdrowiu i oderwane jest od zdolności poszkodowanego do pracy, a także wpływu, jaki uszczerbek ten wywarł na zdolność do zdobywania środków utrzymania w przyszłości. Jednorazowe odszkodowanie nie jest także zróżnicowane ze względu na wystąpienie długotrwałego albo stałego uszczerbku na zdrowiu.

Na zakres ochrony osoby poszkodowanej w wypadku przy pracy wpływ mają niewątpliwie przesłanki pozbawiające prawa do jednorazowego odszkodowania²⁴. Można je podzielić na dwie grupy: negatywne – gdy brak wystąpienia przesłanki skutkuje nieprzyznaniem odszkodowania

²³ Zob. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja” 2003, nr 2, s. 167.

²⁴ Szerzej D. Puślecki, *Rażące niedbalstwo w wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 289-310; idem, *Stan nietrzeźwości poszkodowanego a prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 289-310.

(brak stałego albo długotrwałego uszczerbku na zdrowiu) i pozytywne – kiedy wystąpienie przesłanki może przesądzić o pozbawieniu świadczenia (nietrzeźwość ofiary, rażące niedbalstwo, umyślność w działaniu, zwłoka w zgłoszeniu wypadku). Należy wspomnieć, że oprócz braku wystąpienia stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, spełnienie pozostałych przesłanek zależy od zachowania poszkodowanego²⁵.

Powyższe przesłanki mogą bezwzględnie albo względnie wyłączać prawo do świadczenia. Nieskonstruowanie przez ustawodawcę odpowiednich pojęć w ustawie, trudności występujące w postępowaniu dowodowym, brak przepisów bhp w rolnictwie indywidualnym, bogate orzecznictwo sądowe w tym zakresie – to tylko niektóre argumenty świadczące o niewłaściwym funkcjonowaniu przesłanek pozbawiających prawo do odszkodowania. Ich rola jest jednak znamienna, gdyż wyznaczają one przecież granice ochrony ubezpieczeniowej. Warto w tym miejscu wspomnieć także o problemach związanych z kwestią przedawniania prawa do roszczeń o jednorazowe odszkodowanie²⁶.

Dla poszkodowanego w wypadku, ze względu na przedmiot ochrony ubezpieczenia wypadkowego, istotne znaczenie ma rehabilitacja. Kasa dysponuje własnymi centrami rehabilitacji, a poszkodowanemu w wypadku może przysługiwać świadczenie rehabilitacyjne. Mimo że obowiązek prowadzenia działalności rehabilitacyjnej został nałożony na KRUS w ustawie ubezpieczeniowej²⁷, to jest ona obecnie traktowana przez Kasę po macoszemu. Dopiero od niedawna prawo pierwszeństwa w ubieganiu się o świadczenie rehabilitacyjne²⁸ przyznane zostało osobom poszkodowanym w wypadkach przy pracy i dotkniętym chorobą zawodową. Liczba przyznawanych rocznie świadczeń świadczy o tym, że nie wszyscy rolnicy poszkodowani w wypadkach z cięższym uszczerbkiem na zdrowiu mogą z nich skorzystać²⁹. Z drugiej jednak strony sami poszkodowani często nie są zainteresowani świadczeniem rehabilitacyjnym, a KRUS nie posiada odpowiednich instrumentów egzekwowania jego realizacji. Trzeba zauważyć, że do niedawna na

²⁵ Jedynie zgłoszenie wypadku ze zbędną zwłoką nie zależy tylko i wyłącznie od zachowania poszkodowanego. Ustawa wymienia bowiem inne osoby, które mają obowiązek zawiadomić KRUS o zdarzeniu.

²⁶ Szerzej, D. Puślecki, *Przedawnienie roszczeń o jednorazowe odszkodowanie z ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2008, nr 3(9), s. 191 i n.

²⁷ Zob. art. 64 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

²⁸ Na zasadzie pierwszeństwa przed innymi świadczeniobiorcami.

²⁹ Mając chociażby na uwadze liczbę osób z orzeczoną uszczerbkiem na zdrowiu powyżej 6%.

100 orzeczonych świadczeń tylko w co czwartym przypadku rolnik wyrażał chęć poddania się rehabilitacji³⁰.

Inne świadczenia związane z wypadkiem przy pracy należy zaliczyć do grupy świadczeń powypadkowych. Pomijając bardzo niską jakość zasiłku chorobowego-wypadkowego³¹, świadczenie w postaci renty szkoleniowej, które w praktyce właściwie nie jest przyznawane, czy kwestie związane z przydzielaniem innych świadczeń rentowych, należy stwierdzić, że główną wadą katalogu świadczeń powypadkowych jest przede wszystkim ich przysługiwanie z innych ubezpieczeń. Wyklucza to w zasadzie samofinansowanie się ubezpieczenia wypadkowego. Należy tu także podkreślić niewłaściwość finansowego i organizacyjnego powiązania ubezpieczenia wypadkowego z innymi ubezpieczeniami społecznymi w ustawie ubezpieczeniowej.

Jednorazowe odszkodowanie, jako jedyne świadczenie płatne z ubezpieczenia wypadkowego, oderwane jest zupełnie od zdolności poszkodowanego do pracy i nie obejmuje swym zakresem wszystkich następstw wypadku. Nie może ono zapewnić ekwiwalentu utraconych przez okres leczenia środków z prowadzonej działalności, nie spełnia należycie swoich funkcji socjalnych, nie umożliwia przekwalifikowania zawodowego. Ubezpieczenie wypadkowe powinno z zasady obejmować swym zakresem wszystkie następstwa wypadku przy pracy.

W ubezpieczeniach społecznych trudno mówić o pełnej kompensacie „odniesionych szkód”. Mimo tak szerokiego ujęcia katalogu świadczeń, obejmujących zarówno świadczenia wypadkowe, jak i te powypadkowe, należy zauważyć, że obecnie nie realizują one właściwie swoich funkcji. Nie można mieć tutaj na względzie jedynie ich wysokości. Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego rolników nie przywracają bowiem poszkodowanemu zdolności do zarobkowania. Jednorazowe odszkodowanie kompensujące tylko szkody na osobie nie odróżnia w zasadzie społecznego ubezpieczenia wypadkowego od innych ubezpieczeń gospodarczych. Takie rozwiązanie trudno uznać za właściwe. O słuszności przedstawionego poglądu świadczy także analiza katalogów świadczeń przysługują-

³⁰ W. Kobielski, *Rehabilitacja lecznicza w systemie ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie Materiały i Studia” 2002, nr 4, s. 35.

³¹ Obecnie 10 zł dziennie; zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 21 maja 2009 r. w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2009, Nr 87, poz. 727.

cych w innych systemach zachodnioeuropejskich, np. niemieckim, francuskim czy włoskim.

D. Postępowanie powypadkowe, w szczególności z powodu trudności w uznawaniu zdarzeń wypadkowych za wypadki przy pracy rolniczej, a także problemy występujące przy ocenie przesłanek pozbawiających prawa do odszkodowania, nie ułatwia osobom poszkodowanym oraz ich rodzinom uzyskiwania świadczeń. Warto wspomnieć, że znamienne dla ochrony ubezpieczonego jest tu ujednoczenie zasad prowadzenia tego szczególnego postępowania we wszystkich jednostkach organizacyjnych Kasy.

Trudności w postępowaniu powypadkowym nie dotyczą jedynie wspomnianych powyżej kwestii. Istotny jest tu brak właściwie określonego terminu albo innego instrumentu mobilizującego rolników do szybkiego zgłaszania wypadków. Oględziny i związane z nimi informacje zawarte w protokole powypadkowym³² stanowią niezmiernie cenny materiał dowodowy tylko pod warunkiem, że wypadek zostanie zgłoszony bez zbędnej zwłoki. Wypadki przy pracy rolniczej często zdarzają się bez udziału świadków i niejednokrotnie starannie sporządzona dokumentacja przez lekarza udzielającego pierwszej pomocy jest jedynym sposobem odtworzenia jego przyczyn i okoliczności. Problem w tym, że nie wszyscy lekarze zdają sobie sprawę z tak dużej mocy tego dowodu.

Często ocena przyczyn i okoliczności wypadku dokonywana jest jedynie na podstawie oświadczenia poszkodowanego składanego do KRUS. Jest to w wielu postępowaniach wypadkowych jedyny dowód do uznania zdarzenia wypadkowego za wypadek przy pracy rolniczej. Mimo to, informowanie poszkodowanego albo świadka zdarzenia wypadkowego o odpowiedzialności karnej z art. 233 k.k. nie ma podstaw ani w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, ani w przepisach powszechnego ubezpieczenia społecznego³³.

³² Zob. załącznik nr 2 do zarządzenia Prezesa KRUS nr 35 z 2005 r. o zasadach przyjmowania zgłoszenia wypadku przy pracy rolniczej, ustalania jego okoliczności i przyczyn oraz rozpatrywania wniosku o jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub choroby zawodowej (niepubl.).

³³ Uchwała Sądu Najwyższego z 19 sierpnia 1999 r., I KZP 22/99, OSNKW 1999, nr 9-10, poz. 51, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 2 lutego 2004, V KK 168/2003, OSNKW 2004, nr 3, poz. 29. Zob. także rozporządzenie Rady Ministrów z 23 listopada 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy oraz sposobu ich dokumentowania, a także zakresu informacji zamieszczanych w rejestrze wypadków przy pracy, Dz. U. 2006, Nr 215, poz. 1582.

Instytucją, która ma istotne znaczenie dla ochrony ofiary wypadku, jest możliwość wniesienia uwag do protokołu powypadkowego. Przyznana ona została poszkodowanemu i członkom jego rodziny ustawą z kwietnia 2004 r.³⁴. Wniesienie uwag do protokołu daje możliwość „kontroli organu rentowego” przez zainteresowanego już w trakcie starania się o odszkodowanie. KRUS niejednokrotnie podnosił jednak zarzuty, że instytucja ta może być powodem nadużyć oraz że niepotrzebnie wydłuża i tak długotrwałe postępowanie powypadkowe. Aktualne przepisy prawne nie przewidują terminu na skorzystanie z tego prawa, a zawite jego określenie w zarządzeniu Prezesa KRUS może budzić wątpliwości. Takie uregulowanie z pewnością nie sprzyja ochronie ubezpieczonego. Brak jednoznacznych kryteriów wszczęcia postępowania wyjaśniającego powoduje, że w wielu przypadkach instytucja wniesienia zastrzeżeń do protokołu może nie funkcjonować właściwie.

Ustalenie, czy zaistniałe zdarzenie jest wypadkiem przy pracy oraz czy danej osobie przysługuje jednorazowe odszkodowanie, stwarza niejednokrotnie wiele trudności. Poszkodowani w praktyce często odwołują się do sądu od decyzji wydawanych przez Prezesa KRUS. Świadczy o tym bogate orzecznictwo w tym zakresie³⁵, z wyrokami Sądu Najwyższego włącznie. Warto jednak nadmienić, że odwołania dotyczą także wysokości uzyskanego świadczenia. Podobna sytuacja występuje w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i ubezpieczonych w ZUS. Ustalanie przesłanek koniecznych do uznania zdarzenia za wypadek przy pracy nie powoduje tu jednak tak wielu wątpliwości.

4. Przeprowadzone rozważania pozwalają na stwierdzenie, że regulacja prawna ubezpieczenia wypadkowego nie zapewnia w wystarczający sposób ochrony osobom pracującym w rolnictwie. Stwierdzenie to dotyczy zarówno ochrony realizowanej *ex ante*, jak i *ex post*. Nie można jednak zapomnieć, że o zakresie ochrony poszkodowanego w wypadku przy pracy rolniczej decyduje przyjęta koncepcja ubezpieczenia wypadkowego i sposób jego finansowania. Kwestia ta jest bowiem istotna dla wymiaru składek oraz wysokości uzyskiwanych świadczeń przez poszkodowanych.

³⁴ 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.

³⁵ Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 1994 r., II URN 1/94, OSNAP 1994, nr 4, poz. 72; wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 1981 r., III URN 21/81, OSNC 1981, nr 12, poz. 245; wyrok Sądu Apelacyjnego z 17 lipca 1991 r., III AUr 28/91, OSA 1992/2/12.

Wskazane powyżej argumenty wskazują na konieczność gruntownej nowelizacji przepisów rolniczego ubezpieczenia wypadkowego. Niektórych problemów nie sposób jednak rozstrzygnąć bez przeprowadzenia reformy całego systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego. Nowo wprowadzane rozwiązania powinny w większym stopniu, aniżeli jest to obecnie, uwzględniać istotę i funkcje ubezpieczeń społecznych. Fakt ten nie pozostaje bowiem bez znaczenia dla zakresu ochrony przyznanej osobom pracującym w rolnictwie i ulegającym wypadkom przy pracy.

SOCIAL INSURANCE ACCIDENT PROTECTION FOR FARMERS – AN ATTEMPT AT EVALUATION

S u m m a r y

The aim of the study was to present an attempt at the evaluation of accident protection for farmers, particularly to determine to what degree this insurance provides protection for individuals employed in agriculture. This evaluation was conducted both in relation to *ex ante* protection, aiming at the reduction of accident frequency, and *ex post* protection, effected first of all by awarding and payment of damages.

In terms of *ex ante* protection, there are no legal regulations concerning occupational safety and hygiene in family farming and preventive activities of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) are defined too narrowly. In turn, as far as *ex post* protection is concerned we need to indicate an inadequate insurance coverage, an imprecise definition of an accident in farming work, loopholes in the catalogue of benefits as well as numerous problems hindering recovery of damages in the liability proceedings. The conducted analyses point to a conclusion that the current legal regulations do not provide sufficient protection for individuals employed in agriculture.

ASSICURAZIONE SOCIALE CONTRO GLI INFORTUNI DEGLI AGRICOLTORI – UN TENTATIVO DI VALUTAZIONE

S o m m a r i o

L'articolo ha lo scopo di valutare l'assicurazione sociale contro gli infortuni degli agricoltori e, in particolare, di rispondere al quesito in che misura tale assicurazione garantisca la tutela alle persone impiegate in agricoltura. La valutazione è stata effettuata sia in riferimento alla tutela *ex ante*, orientata a limitare il fenomeno di infortuni, nonché alla tutela *ex post*, attuata soprattutto attraverso l'assegnamento e il pagamento degli oneri.

In riferimento alla tutela *ex ante* si evidenzia la mancanza di una regolazione sulla tutela e sull'igiene del lavoro nell'agricoltura individuale ed, inoltre, si rileva che l'attività

preventiva della Cassa dell'Assicurazione Sociale Agricola è determinata in un modo troppo limitato. Per quanto riguarda, invece, la tutela *ex post*, l'attenzione è posta sull'impropria designazione dei profili soggettivi dell'assicurazione, sull'imprecisa nozione dell'infortunio sul lavoro agricolo, su alcune lacune nel catalogo degli oneri previsti nonché sui numerosi problemi che rendono difficile l'ottenimento degli oneri nel procedimento post-infortunio.

Le considerazioni espresse nell'articolo portano alla constatazione che la regolazione giuridica non assicura in modo sufficiente la tutela alle persone che lavorano nell'agricoltura.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Sankcje 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 Europejskiej¹. Wspomniane systemy jakości wiążą szczególne właściwości produktów rolnych z ich pochodzeniem lub metodą produkcji, w odróżnieniu od tzw. systemów podstawowych. Założeniem tych ostatnich jest zapewnienie bezpieczeństwa i higieny produkcji rolnej.

Produkcja ekologiczna ma przede wszystkim zaspokoić popyt na produkty wysokiej jakości. Ich wytwarzanie i – co za tym idzie – poddawanie się producentów rygorom tej produkcji jest dobrowolne. Ze względu na to, że konsumenci chcą mieć pewność, iż produkty rolne oznaczone w obrocie jako ekologiczne, odpowiadają cechom właściwym dla rolnictwa ekologicznego, konieczne jest zagwarantowanie, by były one wytworzone zgodnie z wymogami określonymi przez ustawodawcę. Chodzi również o zapewnienie producentom uczciwej konkurencji i właściwe funkcjonowanie rynku². Dlatego ustawodawca formułuje nie tylko reguły produkcji ekologicznej, mające postać prawnych nakazów i zakazów, ale również

¹ *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.

² Pkt 1 i 3 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz., L 189 z 20 lipca 2007 r. (powoływane dalej jako rozporządzenie nr 834/2007).

rozwiązania dotyczące zapewnienia zgodności z tymi regułami, wśród których – obok zachęt (bodźców) – występują dolegliwości w postaci sankcji. Zachęty polegają na możliwości uzyskiwania wspólnotowego wsparcia finansowego w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich³, natomiast dolegliwości stanowią różne uciążliwości związane z nieprzestrzeganiem wspomnianych nakazów i zakazów. Przedmiotem niniejszych rozważań są wyłącznie sankcje określone w ustawie o rolnictwie ekologicznym z 25 czerwca 2009 r.⁴

Tematyka artykułu jest istotna zarówno z poznawczego, jak i praktycznego punktu widzenia. Należy mieć jednak na uwadze, że ustawa o rolnictwie ekologicznym jest „świeżym” aktem prawnym, uchwalonym w związku z przyjęciem na szczeblu wspólnotowym dwóch rozporządzeń: Rady (WE) nr 843/2007 i Komisji (WE) nr 889/2008⁵. Nowe regulacje są wynikiem kilkuletnich starań Wspólnoty o reformę rolnictwa ekologicznego zapowiedzianą w Europejskim planie działania na rzecz żywności ekologicznej i rolnictwa ekologicznego⁶. Istnieje więc potrzeba oceny tych regulacji, w tym rozwiązań prawnych dotyczących sankcji.

Jeśli chodzi o względy praktyczne, należy wskazać, że stosowanie przepisów regulujących sankcje w rolnictwie ekologicznym należy do zakresu urzędowej kontroli żywności, w szczególności Inspektorów Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych⁷. Sankcje wymierzane przez te podmioty powinny służyć realizacji celów rozporządzenia nr 834/2007 i wzmacniać ochronę konsumentów, w praktyce bowiem zdarzały się przypadki wprowadzania ich w błąd⁸. Natomiast z punktu widzenia pro-

³ *Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli funkcjonowania rolnictwa ekologicznego w Polsce*, Warszawa, kwiecień 2006 r., s. 6. Na przykład w 2004 r. pozytywnie rozpatrzono 3509 wniosków na łączną kwotę 33 921 000. zł, w tym ze wspomnianego Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji pochodziło 27 137 000. zł (80%), a ze środków krajowych – 6784 000. zł (20%).

⁴ Dz. U. 2009, Nr 116, poz. 975 (powoływana dalej jako ustawa o rolnictwie ekologicznym).

⁵ 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 w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli, Dz. Urz. UE, L 250 z 18 września 2008 r. (powoływane dalej jako rozporządzenie nr 889/2008).

⁶ Dokument roboczy Komisji – załącznik do Komunikatu wystosowanego przez Komisję, COM (2004) 415 *final*, Bruksela, 10 czerwca 2004 r., SEC (2004)739.

⁷ Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 187, poz. 1577 z późn. zm.

⁸ Por. *Informacja Najwyższej Izby Kontroli...*; spośród 624 partii zbadanych produktów, których etykieta odwoływała się do ekologicznego charakteru produkcji, zakwestionowano

ducentów pożądanym jest, by sankcje były adekwatne do danego naruszenia⁹. Istnieje zatem potrzeba uwzględniania przez wspomniane organy wymierzające sankcje zarówno interesu społecznego, jak i indywidualnego.

Problematyka sankcji w rolnictwie ekologicznym nie była dotychczas poruszana w literaturze prawa rolnego. Do sankcji występujących w tzw. ogólnym prawie żywnościowym odniósł się P. Wojciechowski w opracowaniu z zakresu urzędowej kontroli żywności¹⁰. Sankcje są także przedmiotem rozważań w piśmiennictwie innych dziedzin prawa¹¹, włącznie z teorią¹².

Przedmiotem niniejszych rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu sankcje służą zapewnieniu zgodności produkcji ekologicznej z wymogami określonymi przez ustawodawcę. Tak określony cel wymaga bliższej analizy oraz klasyfikacji tych rozwiązań, które przewidują ujemne skutki dla producentów rolnych i jednostek certyfikujących, jeśli nie postępują oni zgodnie z tymi wymogami.

2. Ustawa z 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym¹³ zawierała w rozdziale piątym „przepis karny” (art. 25) dotyczący wprowadzania do obrotu – jako produktów ekologicznych – artykułów wyprodukowanych, wyhodowanych, pozyskanych lub przetworzonych niezgodnie z wymogami obowiązującymi w produkcji ekologicznej, a także zamieszczania na etykiecie lub opakowaniu napisów sugerujących, że środek jest pro-

55%, w tym 42% było oznakowanych nieprawidłowo, 11,2% opakowań posiadało oznaczenie wprowadzające w błąd, a 1,3% miało wady jakościowe.

⁹ Por. D. Sobczyński, *Zasada proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Gospodarczego” 2003, marzec, s. 6 i nn. Odnosząc się do zasady proporcjonalności, autor odwołuje się do orzecznictwa ETS wskazującego wymóg, by regulacje krajowe dotyczące sankcji za nieprzestrzeganie prawa wspólnotowego nie były nadmiernie surowe oraz by były adekwatne. Autor zwraca jednak uwagę, że w świetle orzeczeń Trybunału, wspomniany wymóg nie jest oparty na zasadzie proporcjonalności, ale na potrzebie zapewnienia odpowiednich interesów wspólnotowych oraz zasadzie równego traktowania.

¹⁰ Bliżej zob. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 303 i n.

¹¹ Szerzej: M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008; Z. Janku, *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publicznych*, w: J. Zimmerman (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Oficyna 2007, s. 557 i n.

¹² S. Wronkowska, w: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 191 i n.

¹³ Dz. U. 2001, Nr 38, poz. 452.

duktem ekologicznym, mimo iż nie został on wyprodukowany lub przetworzony metodami ekologicznymi. Ponadto przepis ten sankcjonował przechowanie lub przewóz produktów ekologicznych opakowanych lub oznakowanych niezgodnie z art. 26 ustawy. Wymienione czyny zagrożone były karą grzywny, a orzekanie następowało w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Ustawodawca w kolejnej ustawie o rolnictwie ekologicznym z 20 kwietnia 2004 r.¹⁴ powtórzył dotychczasowe rozwiązania dotyczące sankcji, z tym że w odniesieniu do pakowania, transportu i znakowania produktów ekologicznych sankcjonowana była niezgodność z przepisami rozporządzenia Rady nr 2092/91/EWG¹⁵ (art. 15).

Wspomniane regulacje mają dziś charakter historyczny. Ograniczały się one wyłącznie do sankcjonowania czynów popełnionych przez producentów. Przepisy krajowe nastawione były na ochronę przekazywania informacji o produktach zgodnie z wymogami określonymi przez ustawodawcę, zarówno gdy chodzi o metodę wytworzenia, jak i znakowanie tych produktów. W dwóch wspomnianych ustawach brakowało jednak sankcji za nieprawidłowe działanie jednostek certyfikujących.

Warto przypomnieć, że ustawa z 2001 r. stanowiła podstawę do działania jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym, poddając je nadzorowi Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych. Określiła ona jedyny środek nadzoru, jakim było cofnięcie jednostce upoważnienia do działania przez ministra właściwego do spraw rolnictwa i rynków rolnych w przypadku „rażącego naruszenia zasad oraz przepisów” dotyczących kontroli producentów¹⁶. Z kolei ustawa o rolnictwie ekologicznym z 2004 r. zawierała uregulowanie dotyczące środków nadzoru, podobne do ustawy z 2001 r., które odnosiło się do jednostek certyfikujących¹⁷. Poza tym również i ta ustawa nie ustanawiała żadnych dolegliwości za nieprawidłowe działanie jednostek certyfikujących. Można zatem uznać, że dla realizacji celów wspólnotowego rozporządzenia rozwiązania ustawy z 2004 r. były niewystarczające.

¹⁴ Dz. U. 2004, Nr 93, poz. 898. Ustawa ta obowiązywała od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej.

¹⁵ Rozporządzenie Rady nr 2092/91/EWG z 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. WE, L 198 z 22 lipca 1991 r. z późn. zm. (powoływane dalej jako rozporządzenie nr 2092/91).

¹⁶ Art. 23 ustawy o rolnictwie ekologicznym z 16 marca 2001 r.

¹⁷ Por. art. 4 ustawy o rolnictwie ekologicznym z 20 kwietnia 2004 r.

3. Mówiąc o sankcjach w rolnictwie ekologicznym, należy mieć na uwadze, że celem rozporządzenia nr 834/2007 jest „zagwarantowanie uczciwej konkurencji i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów ekologicznych, a także utrzymanie i uzasadnienie zaufania konsumentów w stosunku do produktów oznaczonych jako ekologiczne”¹⁸. Osiągnięcie tak postulowanego przez ustawodawcę stanu rzeczy zależy m.in. od tego, czy wymogi odnoszące się do produkcji ekologicznej będą respektowane przez producentów (czemu mają służyć sankcje).

Państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są do określenia „zasad dotyczących środków i kar”¹⁹, które będą stosowane w przypadku naruszenia prawa żywnościowego i paszowego. Powinny być one „skuteczne, proporcjonalne i odstraszać”. Wymieniona formuła została powtórzona w wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, według którego państwa członkowskie, zachowując prawo wyboru sankcji, są zobowiązane zapewnić, by naruszenia uregulowań wspólnotowych były sankcjonowane na takich samych zasadach materialnych i proceduralnych, jak naruszenia prawa krajowego o podobnym charakterze i szkodliwości²⁰. Wskazania te należy odnosić również do sankcji w rolnictwie ekologicznym.

Rozporządzenie nr 834/2007 wskazuje okoliczności, w jakich państwa członkowskie powinny stosować środki odnoszące się do niezgodnej z prawem działalności producentów i jednostek certyfikujących. Rozporządzenie to określa w art. 30 „środki w przypadku naruszeń i nieprawidłowości”. Gdy wystąpią okoliczności, które można określić mianem „nieprawidłowości”, organ kontrolny lub jednostka certyfikująca powinny zapewnić, by na etykietach całej partii towarów lub serii produkcyjnej oraz w jej reklamie nie występowało odwołanie do ekologicznej metody produkcji. Natomiast w przypadku „poważnego naruszenia” lub „naruszenia o skutku długotrwałym”, organ kontrolny lub jednostka certyfikująca powinny zakazać obrotu produktami oznaczonymi jako ekologiczne. Zatem poważne naruszenia i naruszenia o skutku długotrwałym są traktowane przez ustawodawcę surowiej niż nieprawidłowości. Z kolei, w zakresie

¹⁸ Preambuła do rozporządzenia nr 834/2007, pkt 3.

¹⁹ Wyrażenie z art. 17 rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz., L 31, s. 1, z późn. zm.

²⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 listopada 2006 r., C 315/05, w sprawie *Lidl Italia przeciwko Comune di Arcole* (VR), LEX nr 223801.

działalności jednostek certyfikujących rozporządzenie nr 834/2007 określa, jakie okoliczności są podstawą zastosowania przez właściwy organ względem jednostki certyfikującej środka w postaci wycofania uznania²¹.

Państwa członkowskie powinny ustanowić takie rozwiązania prawne, które będą sankcjonować wspomniane „nieprawidłowości i naruszenia” oraz uwzględniać niezgodne z przepisami działanie jednostek certyfikujących²². Istotne także jest, by uregulowania państw członkowskich, dotyczące sankcji w powyższym zakresie, były odpowiednie do celów wspólnotowych rozporządzeń.

4. Sankcje w rolnictwie ekologicznym, określone w ustawie z 2009 r., można sklasyfikować – nawiązując do wspomnianego rozporządzenia nr 834/2007 – jako „kary pieniężne” i „inne środki”. Te pierwsze stanowią dolegliwość finansową za naruszenie przepisów o rolnictwie ekologicznym, polegającą na obowiązku zapłaty określonej sumy pieniężnej stanowiącej dochód budżetu państwa. Mogą być one nakładane zarówno na producentów, jak i jednostki certyfikujące. Natomiast „inne środki” polegają na zobowiązaniu podmiotu do określonego działania. Nie występują one samoistnie, lecz są przewidziane obok kar pieniężnych.

Naruszenia wymogów rolnictwa ekologicznego sankcjonowane przez ustawę w postaci kary pieniężnej można ująć w trzy grupy.

Pierwsza grupa naruszeń dotyczy uniemożliwiania bądź utrudniania prowadzenia czynności kontrolnych przez organ inspekcji²³. Utrudnianie lub uniemożliwienie może polegać na przykład na nieudostępnieniu dokumentacji lub informacji umożliwiających identyfikację produktów albo pomieszczeń w celu oględzin produktów²⁴. Obejmuje ona zarówno producentów ekologicznych, jak i jednostki certyfikujące.

W drugiej grupie naruszeń sankcjonowanych przez ustawodawcę mieści się wprowadzanie do obrotu produktów wytworzonych niezgodnie z przepisami o rolnictwie ekologicznym, zarówno pod względem sposobu produkcji, jak i oznakowania. Wśród przykładowych naruszeń ustawa o rolnictwie ekologicznym wymienia oznakowanie produktów, które nie

²¹ Art. 27 ust. 9 litera d) rozporządzenia nr 834/2007.

²² Szerzej por. K. Leśkiewicz, *Prawna ochrona terminów używanych do oznaczania produktów rolnictwa ekologicznego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 127 i n.

²³ Art. 25 ust. 1 pkt 1 i 2; art. 8 ust. 1 i ust. 3 oraz ust. 5 pkt 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

²⁴ Art. 23 ust. 2, art. 24 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych z 21 grudnia 2000 r., tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 187, poz. 1577 z późn. zm.

spełniają wymogów rozporządzenia nr 834/2007, określeniem „ekologiczny” lub pochodną tego określenia („bio” lub „eko”), a ponadto oznakowanie określonych substancji, środków lub produktów w sposób mogący wprowadzać w błąd co do możliwości stosowania w rolnictwie ekologicznym²⁵.

Z kolei trzecia grupa naruszeń obejmuje niewykonywanie lub nienależyte wykonanie obowiązków nałożonych na jednostki certyfikujące przez ustawodawcę w ramach systemu kontroli rolnictwa ekologicznego. Chodzi o obowiązki wobec organów, których nadzorowi podlegają jednostki (tj. sytuacje, w których jednostka certyfikująca nie przekazuje wykazu producentów ekologicznych, którzy zgłosili swoją działalność jednostce, nie ogłasza wykazu producentów ekologicznych na swojej stronie internetowej²⁶), a także inne, bardziej istotne naruszenia, które powodują, że w wyniku nieprawidłowych czynności jednostek na rynek trafiają produkty niespełniające wymogów określonych przez ustawodawcę. Wskazać tu należy przypadki, w których jednostka certyfikująca wydaje certyfikaty dla produktów, które nie odpowiadają wspomnianym kryteriom, wydaje certyfikaty niemieszczące się w zakresie jej upoważnienia, uznaje okresy produkcji lub konwersji niezgodnie z przepisami, wykonuje kontrolę niezgodnie z przepisami lub kontrola taka przeprowadzana jest przez osoby niewpisane do rejestru inspektorów rolnictwa ekologicznego²⁷.

Wymienione naruszenia mają różną rangę. Z punktu widzenia niniejszych rozważań najpoważniejsze są naruszenia należące do drugiej grupy.

Sankcje za naruszenia wymogów rolnictwa ekologicznego mieszczące się w ramach pierwszej grupy są zróżnicowane. Bardziej dolegliwe są sankcje za uniemożliwienie prowadzenia czynności kontrolnych. Wysokość kary pieniężnej stanowi wówczas wartość dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za rok poprzedzający rok jej wymierzenia²⁸. Natomiast niższej karze pieniężnej (w wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia) poddaje ustawodawca utrudnianie czynności kontrolnych²⁹.

²⁵ Art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

²⁶ Art. 24 ust. 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

²⁷ Art. 24 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

²⁸ Art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym. W każdym przypadku, gdy w niniejszym opracowaniu mowa jest o przeciętnym wynagrodzeniu, chodzi o wynagrodzenie ustalone według ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w „Monitorze Polskim”, na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

²⁹ Art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

W przypadku sankcji mieszczących się w drugiej grupie naruszeń wskazać należy, że za wprowadzenie do obrotu towarów jako produktów rolnictwa ekologicznego, które nie spełniają wymogów określonych w rozporządzeniu nr 834/2007 (lub w przepisach unijnych wydanych w trybie tego rozporządzenia), lub takich, które zostały oznakowane jako produkty rolnictwa ekologicznego z naruszeniem art. 23-26 rozporządzenia nr 834/2007, ustawodawca przewidział karę pieniężną do 200% uzyskanej korzyści majątkowej lub którą dany podmiot mógłby uzyskać za wprowadzone produkty, nie niższej niż 500 zł³⁰. Ponadto, analogicznie do wymienionych powyżej naruszeń, ustawodawca przewidział karę pieniężną w wysokości 200% uzyskanej korzyści majątkowej lub którą można by uzyskać za wprowadzanie do obrotu: środków do produkcji ekologicznej niespełniających wymagań określonych na podstawie art. 16 ust. 1 lub 4 rozporządzenia nr 834/2007, produktów lub substancji, o których mowa w art. 16 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia, a które zostały oznakowane w sposób mogący wprowadzać w błąd co do spełniania wymagań określonych w tymże art. 16.

W tym miejscu należy odnotować pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Mianowicie nie jest jasne, dlaczego ustawodawca sankcjonuje takie samo zachowanie różnymi karami pieniężnymi – art. 25 ust. 1 pkt 4 i art. 25 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy o rolnictwie ekologicznym. Pierwsza z wymienionych regulacji obejmuje m.in. wprowadzanie do obrotu produktu rolnictwa ekologicznego, który został oznakowany z naruszeniem art. 23-26 rozporządzenia nr 834/2007, a sankcją z tego tytułu jest kara pieniężna w wysokości trzykrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Drugie z wymienionych rozwiązań prawnych dotyczy takiego samego zachowania, jednakże sankcją w tym przypadku jest kara pieniężna w wysokości 200% uzyskanej korzyści majątkowej lub którą mógłby uzyskać dany podmiot za wprowadzone do obrotu produkty (nie niższa jednak niż 500 zł)³¹.

Dodatkowo, według ostatniej regulacji, bierze się pod uwagę korzyść majątkową, jaką dany podmiot mógłby uzyskać za wprowadzone do obrotu produkty. Skoro bowiem w trakcie kontroli detalicznej³² dochodzi do

³⁰ Art. 25 ust. 1 pkt 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

³¹ Por. art. 25 ust. 1 pkt 4 i art. 25 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy o rolnictwie ekologicznym.

³² Zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 1 lit. b) ustawy o rolnictwie ekologicznym karę pieniężną wymierza w omówionym przypadku właściwy ze względu na miejsce przeprowadzania czynności kontrolnych w zakresie wprowadzania do obrotu detalicznego produktów wymienionych w art. 1 ust. 1 lit. a) lub b) rozporządzenia nr 834/2007 Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej.

wykrycia nieprawidłowości dotyczących oznakowania produktów, to znaczy, że produkty takie już znalazły się w obrocie oraz że producent uzyskał określoną korzyść z ewentualnego stosunku prawnego, jaki wiąże go z pośrednikiem sprzedaży, chyba że sam sprzedaje produkty. Nie wiadomo zatem, z jakich względów ustawodawca pozostawił w omawianym akcie prawnym możliwość odmiennego traktowania tego samego czynu i nie sprecyzował, w jakich przypadkach jest to dopuszczalne. Być może intencją ustawodawcy było pozostawienie ocenie organu, która z sankcji znajdzie zastosowanie odpowiednio do stopnia naruszenia lub nieprawidłowości, co byłoby zrozumiałe.

Wszystkie sankcje dotyczące wprowadzania do obrotu produktów rolnictwa ekologicznego niezgodnie z wymogami określonymi w tym zakresie przez ustawodawcę mogą ulec zwiększeniu o kary wymierzone wobec danego podmiotu w okresie 24 miesięcy przed dniem rozpoczęcia czynności kontrolnych, jeżeli zostały wprowadzone do obrotu ponownie z naruszeniami przepisów o rolnictwie ekologicznym³³. Te ostatnie naruszenia mają więc postać kwalifikowaną.

Jeśli chodzi o naruszenia polegające na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu obowiązków informacyjnych przez podmioty działające jako jednostki certyfikujące, sankcją stanowi kara pieniężna w wysokości dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia, przy czym nie może być ona niższa niż 5% przychodu jednostki certyfikującej osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok wymierzenia tej kary³⁴ (chyba że jednostka certyfikująca w tym roku nie osiągnęła przychodu³⁵). Z kolei sankcją za najistotniejsze naruszenia, które powodują, że w wyniku nieprawidłowych czynności jednostek produkty niespełniające wymogów określonych przez ustawodawcę trafiają na rynek, jest kara pieniężna w wysokości dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia³⁶. Co więcej, kara ta nie może być niższa niż 10% przychodu jednostki certyfikującej osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok wymierzenia tej kary (chyba że jednostka ta nie osiągnęła wówczas przychodu³⁷).

Zważywszy, że ustawodawca określił sankcje dotyczące jednostek certyfikujących osobno w art. 24 ustawy o rolnictwie ekologicznym, separując je od sankcji z tytułu wprowadzania do obrotu produktów ekolo-

³³ Art. 25 ust. 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

³⁴ Art. 24 ust. 3 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

³⁵ Art. 24 ust. 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

³⁶ Art. 24 ust. 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

³⁷ Art. 24 ust. 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

gicznych niespełniających wymogów określonych przez ustawodawcę (art. 25), pojawia się wątpliwość, dlaczego wśród okoliczności sankcjonowanych przez art. 25 ust. 1 pkt 6 ustawy występuje „działanie jako jednostka certyfikująca bez wymaganego upoważnienia”. Wydaje się, że z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej³⁸, w celu zachowania przejrzystości analizowanego aktu prawnego, zasadne byłoby uregulowanie tej kwestii w art. 24.

Z kolei w wypadku sankcji określanych jako „inne środki” należy wyróżnić obowiązki nakładane obok kar pieniężnych. Warto podkreślić, że zostały one przewidziane w przypadku naruszeń mieszczących się w drugiej grupie. Otóż wraz z zapłatą kary za wprowadzenie do obrotu produktów jako produktów rolnictwa ekologicznego, które nie spełniają wymogów określonych w rozporządzeniu nr 834/2007 (lub w przepisach unijnych wydanych w trybie tego rozporządzenia), lub takich, które zostały oznakowane jako produkty rolnictwa ekologicznego z naruszeniem art. 23-26 rozporządzenia nr 834/2007, podmiot ponoszący odpowiedzialność ma obowiązek zachować się odpowiednio do naruszenia. Zachowanie to powinno polegać na niezwłocznej zmianie oznakowania na oznakowanie, „które nie wprowadza w błąd”, lub wycofanie danego środka, produktu lub substancji³⁹. Ustawodawca określił także obowiązki sprzężone z naruszeniami dotyczącymi znakowania substancji, środków i produktów dotyczące zmiany oznakowania i wycofania z rynku⁴⁰. Co więcej, Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej został wyposażony w kompetencję do wydania decyzji zawierającej nakaz wycofania z obrotu określonej partii produktów lub wstrzymanie wprowadzenia do obrotu⁴¹.

W celu bliższego scharakteryzowania sankcji w rolnictwie ekologicznym należy przede wszystkim ustalić, jakie przepisy stosuje się w zakresie wymierzania kar pieniężnych i innych środków. Do postępowania w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁴², chyba że przepisy

³⁸ Szerzej: M. Zieliński, w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 70 i n.

³⁹ Art. 25 ust. 4 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁴⁰ Art. 25 ust. 4 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁴¹ Art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Inspekcji Handlowej, Dz. U. 2001, Nr 4, poz. 25 z późn. zm.

⁴² Ustawa z 14 czer., w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 70 i n.

⁴² Art. 25 ust. 4 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁴² Art. 25 ust. 4 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

ustawy o rolnictwie ekologicznym stanowią inaczej⁴³. Zgodnie z art. 107 k.p.a., stosowanie sankcji w rolnictwie ekologicznym powinno mieć formę decyzji administracyjnej ze wszystkimi jej elementami, a stronie powinno służyć odwołanie (art. 127 k.p.a.)⁴⁴. W zakresie nieuregulowanym w ustawie o rolnictwie ekologicznym do kar pieniężnych, o których mowa w art. 24 i 25, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁴⁵. Rodzi to określone konsekwencje prawne dla podmiotu gospodarczego ponoszącego odpowiedzialność. Kary pieniężne w rolnictwie ekologicznym zyskują status analogiczny do zobowiązań podatkowych powstających z dniem doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania⁴⁶.

W razie niezapłacenia kary w terminie staje się ona należnością taką, jak zaległość podatkowa⁴⁷, a wygasa w takich przypadkach, jak wymienione w art. 59 Ordynacji podatkowej. Ponadto kary te będą mogły podlegać ulgom w spłacie⁴⁸, jak również istnieje możliwość zabezpieczenia ich wykonania w trybie przewidzianym w Ordynacji podatkowej⁴⁹. Zaznaczyć trzeba, że odesłaniem do Ordynacji podatkowej nie są objęte inne środki niż kary pieniężne w rolnictwie ekologicznym, co jest zrozumiałe, ale ich wykonanie podlega ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Postępowanie w sprawach kar pieniężnych powinno przebiegać zgodnie z k.p.a. Ustalanie wysokości zobowiązań (kar pieniężnych) następować będzie odpowiednio według przepisów działu III Ordynacji podatkowej w zakresie nieuregulowanym w ustawie o rolnictwie ekologicznym, natomiast wykonanie decyzji określającej obowiązek zapłaty kar pieniężnych i innych środków, wydanej na podstawie ustawy o rolnictwie ekologicznym, będzie toczyło się na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁰.

⁴² Art. 18 ust. 1 pkt 1 wca 1960 r., tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁴³ Art. 3 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁴⁴ Zob. bliżej punkt 43 preambuły do rozporządzenia nr 882/2004.

⁴⁵ Tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 8, poz. 60 z późn. zm. (powoływana dalej jako Ordynacja podatkowa); art. 26 ust. 4 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁴⁶ Art. 21 Ordynacji podatkowej.

⁴⁷ Art. 51 Ordynacji podatkowej.

⁴⁸ Art. 67a Ordynacji podatkowej.

⁴⁹ Art. 33 i n. Ordynacji podatkowej.

⁵⁰ Ustawa z 17 czerwca 1966 r., tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 229, poz. 1954 (powoływana dalej jako ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Jak widać, sankcje w ustawie o rolnictwie ekologicznym mają chronić rozmaite dobra. Z jednej strony są to interesy producentów, a z drugiej – konsumentów. Podkreślić należy, że inne środki przewidziane zostały w przypadkach naruszeń najistotniejszych z punktu widzenia konsumenta, które – ogólnie rzecz biorąc – polegają na wprowadzaniu w błąd przez niewłaściwe oznakowanie (lub jego brak) produktów, substancji lub środków do produkcji. Zważywszy, że zapłata kary pieniężnej nie powoduje usunięcia skutków naruszenia, wykonanie przez podmiot odpowiedzialny dodatkowego obowiązku powinno służyć korekcie danego stanu faktycznego (niezgodnego z wymogami prawnymi) przez doprowadzenie do stanu zgodności z przepisami. Rozwiązania te zasługują na aprobatę, gdyż służą wzmocnieniu systemu kontroli rolnictwa ekologicznego.

Pod adresem tych sankcji można jednak sformułować kilka uwag. Ustawa nie wyjaśnia pojęcia „korzyść majątkowa”, do którego odwołuje się przy określeniu wysokości kar pieniężnych, co przysparza trudności interpretacyjnych. Pojawia się w szczególności wątpliwość, czy w wymienionej regulacji chodzi o przychód netto, jaki przynosi danemu podmiotowi sprzedaż produktów. Co więcej, skoro pojęcie to ma stanowić miernik wysokości sankcji w danym przypadku, wydaje się, że brak jego definicji jest mankamentem i może powodować dowolność w jej ustaleniu. Oznacza to, że może być ona kwestionowana przez podmiot gospodarczy w sytuacji, w której zostanie wymierzona sankcja.

Przy wyjaśnianiu pojęcia korzyści majątkowej, jakim posługuje się ustawodawca w ustawie o rolnictwie ekologicznym, można by odwoływać się do np. definicji zawartej w Kodeksie karnym⁵¹. Art. 115 § 4 tego aktu stanowi, że „korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego”. M. Budyn-Kulik wskazuje, że korzyścią majątkową jest „zwiększenie aktywów majątkowych lub zmniejszenie pasywów, przy czym majątkiem są wszystkie prawa, które mają wartość możliwą do wyrażenia w pieniądzu”, jak również, że cechą wszelkich korzyści jest zdolność do zaspokajania potrzeb⁵². Z kolei jako cechę charakterystyczną korzyści osobistej traktuje się brak wartości ekonomicznej⁵³.

Jeśliby przyjąć wspomnianą definicję korzyści majątkowej do potrzeb omawianej tu materii, to pozostałby problem, w jaki sposób organy urzęd-

⁵¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553.

⁵² M. Budyn-Kulik, w: M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks karny. Komentarz praktyczny*, Oficyna 2007, LEX Prestige.

⁵³ Ibidem.

dowej kontroli w rolnictwie ekologicznym miałyby wspomniane wartości badać. W szczególności należałoby ustalić, czy byłyby one uprawnione do badania ksiąg rachunkowych danego podmiotu. Przepisy ustawy o rolnictwie ekologicznym nie regulują przecież takiej możliwości. Być może podmiot odpowiedzialny musiałby złożyć stosowne oświadczenie o zmniejszeniu pasywów lub zwiększeniu aktywów w wyniku wprowadzenia do obrotu produktów z naruszeniem przepisów. Niemniej jednak i takie rozwiązanie wydaje się kłopotliwe, gdyż w praktyce wymagałoby ustalenia bilansu danego podmiotu gospodarczego w dniu wydania decyzji wymierzającej sankcję. Ponadto zawsze zachodziłaby konieczność ustalenia właściwego okresu uzyskania korzyści majątkowej przez podmiot gospodarczy, a zwłaszcza odpowiedzi na pytanie, jak ukształtowało to bilans księgowy danego podmiotu.

Stosowanie *per analogiam* koncepcji wypracowanych na tle prawa karnego w zakresie wyjaśnienia pojęcia korzyści majątkowej nie usuwa wspomnianych wątpliwości. Aby komentarze doktryny prawa karnego można było odnosić wprost do ustawowych rozwiązań dotyczących sankcji w rolnictwie ekologicznym, należałoby najpierw upewnić się, czy kary pieniężne w rolnictwie ekologicznym mają takie cechy, jak kary i środki karne określone w Kodeksie karnym. Warto jednak mieć na uwadze, że obowiązek państw członkowskich dotyczący ustanowienia sankcji w prawie żywnościowym nie obejmuje sankcji karnych, ze względu na brak kompetencji wynikających z TWE do zobowiązania państw członkowskich do stosowania sankcji karnych⁵⁴. Nie znaczy to jeszcze, że możliwość stanowienia przez państwa członkowskie sankcji karnych w rolnictwie ekologicznym została wykluczona.

Przy tej okazji można zastanowić się, czy kary pieniężne w rolnictwie ekologicznym można zaliczyć do sankcji *stricte* karnych, zwłaszcza że ich wymiar następuje w drodze decyzji administracyjnej. W literaturze poszukiwano już różnic i podobieństw administracyjnych kar pieniężnych i kar pieniężnych jako instytucji prawa finansowego⁵⁵, badano też karne aspekty kar i opłat sankcyjnych w prawie administracyjnym⁵⁶. Różnice między jednymi a drugimi trafnie ujął Trybunał Konstytucyjny wskazując, że „administracyjna kara pieniężna nie jest odpłatą za popełniony

⁵⁴ Zob. bliżej P. Wojciechowski, op. cit., s. 304 i n.

⁵⁵ Zob. bliżej: W. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 63 i nn.

⁵⁶ D. Szumiąło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa dziedzina prawa?*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 9, s. 3 i n.

czyn, lecz środkiem przymusu służącym zapewnieniu realizacji decyzji administracyjnej⁵⁷. Ciekawa z punktu widzenia niniejszych rozważań jest kwalifikacja opłat o charakterze sankcyjnym występująca w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w którym ustawodawca wymienia np. niektóre opłaty określone w ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej z 14 marca 1985 r. czy opłaty za korzystanie ze środowiska⁵⁸.

Należałoby także rozważyć, na ile kara pieniężna bądź obowiązek w świetle ustawy o rolnictwie ekologicznym są – jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, charakteryzując sankcję administracyjną – „środkami przymusu” służącymi realizacji decyzji. Mając na uwadze przepisy znajdujące zastosowanie do kar pieniężnych w rolnictwie ekologicznym, wydaje się, że w istocie są to narzędzia służące zapewnieniu przestrzegania prawa. Skutek administracyjny wskazany przez Trybunał Konstytucyjny wystąpi zwłaszcza w sytuacji, gdy strona nie wykona nałożonego na nią w decyzji obowiązku lub nie zapłaci kary i zaistnieje konieczność zastosowania środka egzekucyjnego służącego ich realizacji, jednakże najmniej uciążliwego dla zobowiązanego⁵⁹. Wówczas w pełni zaktualizuje się najbardziej dolegliwy aspekt odpowiedzialności administracyjnej – przymus państwowy. Jest to element konstrukcji prawnej sankcji dyscyplinującej podmiot odpowiedzialny. Na tym tle można stwierdzić, że sankcje w rolnictwie ekologicznym cechują znamiona sankcji administracyjnych, z którymi sprzężona jest odpowiedzialność administracyjna⁶⁰, sankcje te podlegają bowiem administracyjnej metodzie działania prawnego.

Myląca jest jednak zawarta w ustawie o rolnictwie ekologicznym dyrektywa stosowania sankcji, a mianowicie, że kary powinny być wymierzone przy uwzględnieniu stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia i wielkości jego obrotów⁶¹. W przypadku niskiego stopnia szkodliwości czynu, niskiego stopnia zawinienia, niewielkiego zakresu naruszenia lub braku stwierdzenia istotnych uchybień w dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszeń, ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia przez organ urzędowej kontroli od wymierzenia

⁵⁷ Ibidem, s. 64.

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z 7 lipca 2004 r. w sprawie wykazu opłat o charakterze sankcyjnym, Dz. U. 2004, Nr 161, poz. 1682.

⁵⁹ Art. 7 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁶⁰ Na temat odpowiedzialności administracyjnej zob. D. Szumiąło-Kulczycka, op. cit., s. 7.

⁶¹ Art. 26 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

kar pieniężnych, o których mowa w art. 24 i 25 ustawy o rolnictwie ekologicznym⁶².

Określone przez ustawodawcę kryteria wymierzania kar pieniężnych przypominają elementy wykorzystywane w wymierzaniu kar za czyny wskazane w Kodeksie karnym. Stopień szkodliwości czynu, o którym mowa w ustawie o rolnictwie ekologicznym, wydaje się odpowiednikiem „stopnia społecznej szkodliwości czynu” w Kodeksie karnym, a stopień zawinienia – winy. Zakres naruszenia przepisów ustawy o rolnictwie ekologicznym odpowiada konieczności stwierdzenia na gruncie prawa karnego granic zrealizowania normy ustanawiającej czyn zabroniony. Z kolei dotychczasowa działalność podmiotu dokonującego naruszenia w świetle przepisów ustawy o rolnictwie ekologicznym stanowi kryterium analogiczne do kryterium postawy sprawcy i jego możliwości zarobkowych, które bierze pod uwagę sąd, wymierzając karę. W tym miejscu należy odnotować oczywistą, aczkolwiek istotną różnicę między podmiotem odpowiedzialnym na gruncie ustawy o rolnictwie ekologicznym, którym mogą być osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a osobą sprawcy według Kodeksu karnego, którym może być wyłącznie osoba fizyczna.

Powyższe porównanie pozwala stwierdzić w uproszczeniu, że kryteria nakładania kar w myśl ustawy o rolnictwie ekologicznym wykazują duże podobieństwo do kryteriów stosowania kar i środków karnych stosowanych w Kodeksie karnym. Utrudnia to znacznie odróżnienie zasad nakładania kar pieniężnych w rolnictwie ekologicznym od zasad wymiaru kar i środków karnych określonych w Kodeksie. Na tym tle można podnieść wątpliwość, czy kary w ustawie o rolnictwie ekologicznym są instytucjami o charakterze karno-administracyjnym. Zasadność wyróżnienia tego rodzaju hybrydy prawnej również była weryfikowana w literaturze, a występowanie w systemie prawnym takich postaci kar nie jest nowym zjawiskiem⁶³.

Warto przy tej okazji wspomnieć, że regulacje prawne o charakterze karnym są przejawem jednej z tendencji rozwoju prawa rolnego – „publicyzacji”, sankcje karne w obszarze rolnictwa mają jednak charakter uzupełniający⁶⁴. Dostrzec jednak trzeba ich ważną rolę w regulacji prawnej dotyczącej przetwórstwa produktów rolnych – w prawie żywności-

⁶² Art. 26 ust. 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁶³ D. Szumiało-Kulczycka, op. cit., s. 4.

⁶⁴ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 139 i n.

wym⁶⁵. Wspomniane sankcje są popularne w prawie ochrony środowiska, zwłaszcza w zakresie gospodarki odpadami pochodzącymi z rolnictwa. Doniosłość tych sankcji przejawia się wszędzie tam, gdzie konieczna jest ochrona takich wartości, jak zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów czy środowisko naturalne. Tematyka sankcji karnych w rolnictwie jest bliska literaturze włoskiej. Sankcje te w rolnictwie reguluje bowiem nie tylko włoski kodeks karny w rozdziale dotyczącym kar za zagrożenia dla zdrowia publicznego płynącego z niewłaściwego postępowania z żywnością, ale także inne regulacje⁶⁶.

Element represyjny kar pieniężnych w rolnictwie ekologicznym przejawia się głównie w sferze ekonomicznej podmiotu odpowiedzialnego⁶⁷. Gdyby tych kar nie było, nakazy i zakazy określone w ustawie o rolnictwie ekologicznym oraz aktach wspólnotowych trudno byłoby wyegzekwować. Oznaczałoby to niewydolność systemu prawnego w omawianym zakresie. Ich istnienie ma przede wszystkim znaczenie praktyczne.

Funkcja przepisów o karach pieniężnych w rolnictwie ekologicznym sprowadza się w szczególności do zabezpieczenia wykonania obowiązków nałożonych przez prawodawcę na podmioty gospodarcze wprowadzające do obrotu produkty ekologiczne oraz właściwego funkcjonowania systemu kontroli w rolnictwie ekologicznym. Szerszy aspekt tego zagadnienia należy sprowadzić do stwierdzenia, że – co do zasady – wspomniane przepisy ustawowe mają służyć zagwarantowaniu skuteczności aktów wspólnotowych dotyczących rolnictwa ekologicznego. Warto też mieć na uwadze, że gdyby sankcje w rolnictwie ekologicznym miały charakter karny, podlegałyby rygorom wymierzania sankcji karnych, a co za tym idzie – odpowiedzialność podmiotów gospodarczych również miałaby karny charakter.

W świetle ustawy o rolnictwie ekologicznym można wskazać niepowtarzalne cechy sankcji, w szczególności takie, jak ich przedmiot i krąg podmiotów, które mogą stać się ich adresatami. Jak wiadomo, są to dwie kategorie: podmioty gospodarcze i jednostki certyfikujące. W wypadku

⁶⁵ Dział VIII ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, tekst jedn.: Dz. 2006, Nr 171, poz. 1225.

⁶⁶ Por. T. Padovani, *L'avvenire della legislazione sulle frodi agrarie*, w: *Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare. Atti del convegno "A. Carozza"*, Firenze 21 Novembre 1997, Milano 1999, s. 22 i n.

⁶⁷ Szerzej na temat sankcji prawno finansowych zob. W. Fill, op. cit., s. 67. Kary pieniężne zaliczane są również do instytucji prawno-finansowych, w szczególności dlatego, że stwarzają sytuację zagrożenia interesu ekonomicznego.

podmiotów gospodarczych, należy zauważyć, że wśród nich znajdują się nie tylko podmioty wytwarzające produkty ekologiczne, ale przede wszystkim wprowadzające je do obrotu. W tym zakresie nie w każdym przypadku wystąpi tożsamość podmiotowa (np. w przypadku importerów produktów ekologicznych, którzy, mimo że nie są producentami, wprowadzają takie produkty do obrotu). Zatem nie każdy podmiot będzie ponosił odpowiedzialność na gruncie ustawy o rolnictwie ekologicznym, lecz wyłącznie wspomniane grupy zajmujące się wprowadzaniem do obrotu, przy czym nie zawsze będzie to producent. Przedmiotem brany pod uwagę przy rozważaniu zastosowania sankcji będą okoliczności produkcji ekologicznej i znakowania produktów według rozporządzenia nr 834/2007 oraz prowadzenie działalności przez jednostki certyfikujące w rolnictwie ekologicznym. Warto mieć na uwadze, że zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku zastosowanie sankcji służy ochronie praw konsumentów zainteresowanych nabywaniem produktów wytworzonych zgodnie z wymogami określonymi przez ustawodawcę dla produktów ekologicznych.

Na uwagę zasługuje jeszcze inny aspekt prawny sankcji w rolnictwie ekologicznym – ich relacje do środków nadzoru. Wskazuje się, że środki określone we wspólnotowym prawie żywnościowym zaliczają się do środków nadzoru. Są one dostępne organom w ramach realizowanej funkcji policyjnej jako tzw. sankcje policyjne, pełniące rolę prewencyjną (ochronną). Chodzi w szczególności o wykonanie rozmaitych obowiązków, polegających np. na wycofaniu z rynku żywności. Natomiast środki ustanawiane przez państwa członkowskie, w myśl rozporządzenia nr 882/2004⁶⁸, powinny mieć raczej charakter represyjny⁶⁹. Jak wspomniano, elementy represyjne sankcji w rolnictwie ekologicznym są dostrzegalne.

Prewencyjny charakter środków nadzoru polega natomiast w szczególności na odwracaniu niebezpieczeństwa wynikającego dla obywateli z naruszenia norm prawnych. Kwestia ta wymaga zweryfikowania na gruncie przepisów dotyczących rolnictwa ekologicznego. Ich funkcja nie jest przecież taka, jak wspomniana funkcja tzw. ogólnego prawa żywnościowego. Produkty ekologiczne są produktami szczególnej jakości wytwarzanymi dobrowolnie. Środki określone w przepisach rozporządzenia nr 834/2007 przewidziane w sytuacji nieprawidłowości i naruszeń mają

⁶⁸ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym UE i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz. Urz., L 04, Nr 165, s. 1 (powoływane dalej jako rozporządzeniem nr 882/2004).

⁶⁹ Szerzej zob. P. Wojciechowski, op. cit., s. 306.

zapobiegać wprowadzeniu konsumentów w błąd przez niewłaściwe oznakowanie produktów oraz chronić uczciwą konkurencję na rynku produktów ekologicznych. Naturalną tego konsekwencją jest wątpliwość, czy ze względu na tak zdefiniowany priorytet, wspomniane środki w rolnictwie ekologicznym są „sankcjami policyjnymi”. Wartości chronione przez ustawodawcę w przepisach o rolnictwie ekologicznym nie należą do kategorii tzw. podstawowych, takich jak zdrowie i życie, lecz mają inną rangę, powiązaną z wartością dodaną produktów ekologicznych. Są one wyrazem popytu na produkty rolne wysokiej jakości oraz podaży, opartych na przekonaniach etycznych, moralnych, ekonomicznych itp.

Z formalnego punktu widzenia przepisy regulujące nadzór w rolnictwie ekologicznym mają charakter szczególny względem rozporządzenia nr 882/2004, a jak wskazuje ten ostatni akt prawny – jego rozwiązania powinny być „elastyczne” w uwzględnieniu swoistości rolnictwa ekologicznego⁷⁰. Podejście ustawodawcy do produktów ekologicznych w omawianym zakresie krystalizuje zwłaszcza fakt, że przepisy wspólnotowych rozporządzeń – co prawda – nie abstrahują kompletnie od rozwiązań rozporządzenia nr 882/2004, lecz inkorporują własne, bardziej szczegółowe i dostosowane do specyfiki produkcji ekologicznej formy prawne.

Mając na uwadze środki ustanowione przez ustawodawcę w ustawie o rolnictwie ekologicznym inne niż kary pieniężne, należy stwierdzić, że są one odpowiednikiem rozwiązań ustanowionych w rozporządzeniu nr 834/2007 w zakresie środków nadzoru. Pojawia się pytanie, jaki jest stosunek środków wskazanych w ustawie do środków określonych w rozporządzeniu. Jeśli uzna się, że w obu przypadkach nie są to środki nadzoru, to należałoby przyjąć, że są to dwie różne instytucje prawne – środki nadzoru (w rozporządzeniu nr 834/2007) i sankcje o cechach represyjnych (w ustawie). Byłaby to sytuacja, w której w świetle wspólnotowego rozporządzenia środki nadzoru służyłyby zapobieganiu nieprawidłowościom i naruszeniom. Natomiast gdy wymienione okoliczności wystąpiłyby, te same środki połączone z ustawowymi karami pieniężnymi na gruncie ustawy o rolnictwie ekologicznym stałyby się środkami „naprawczymi”. Ta dwoistość natury wspomnianych rozwiązań komplikuje odróżnienie jednych środków od drugich, ale faktycznie jest tylko pozorna, nie występuje tu bowiem żadna kolizja instytucjonalna. Ustawodawca krajowy traktuje środki inne niż kary pieniężne jako sankcje, z tym że są one ele-

⁷⁰ Pkt 9 preambuły do rozporządzenia nr 882/2004.

mentami nadzoru, którego materialnego prototypu należy poszukiwać we wspólnotowych rozporządzeniu.

Innym zagadnieniem z zakresu charakterystyki sankcji w rolnictwie ekologicznym jest kwestia oceny ich proporcjonalności do naruszenia lub nieprawidłowości. Z praktycznego punktu widzenia istotne jest ustalenie, na ile organy uprawnione do ich wymierzania mogą ingerować w sferę praw i wolności obywateli, by osiągnąć cele realizowanego prawodawstwa. Czy kary pieniężne w rolnictwie ekologicznym są na tyle wysokie, by producenci i wprowadzający je do obrotu poddawali się rygorom prawnym?

5. Przeprowadzone rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków. Przepisy nowej ustawy o rolnictwie ekologicznym, regulujące sankcje, zostały znacznie rozbudowane i uszczegółowione w porównaniu z poprzednio obowiązującymi regulacjami (ustaw z 2001 i 2004 r.), zwłaszcza gdy chodzi o sankcje dotyczące działań jednostek certyfikujących niezgodnie z wymogami określonymi przez ustawodawcę. Było to nieuniknione w świetle nowych wspólnotowych aktów prawnych dotyczących rolnictwa ekologicznego.

Wspólną cechą omówionych w artykule sankcji za nieprawidłowości i naruszenia popełnione przez producentów oraz jednostki certyfikujące, tj. zarówno kar pieniężnych, jak i innych środków, jest to, że są one ukierunkowane z jednej strony na ochronę konsumentów, a z drugiej – na zapewnienie warunków uczciwej konkurencji producentów. Ustawodawca krajowy bowiem skoncentrował uwagę na sankcjonowaniu wprowadzania do obrotu produktów niezgodnie z rozporządzeniem nr 834/2007 (w szczególności art. 23-26). W konstrukcji prawnej sankcji w rolnictwie ekologicznym – kar pieniężnych można wskazać elementy administracyjne (w szczególności proceduralne), ale nie są one wyłączne, gdyż nie sposób odmówić tym karom cech finansowych (sankcje wywołują skutek ekonomiczny) czy karnych (występuje w nich element represji). Pierwsze polskie ustawy o rolnictwie ekologicznym skłaniały się ku koncepcji sankcji karnych, na co wskazywał ustawowy zwrot „przepis karny”.

Sankcje w ustawie o rolnictwie ekologicznym należy oceniać przede wszystkim przez pryzmat kryteriów wskazanych przez ustawodawcę, tj. pod względem ich skuteczności, proporcjonalności i tego, czy są odstraszające. Wydaje się, że sankcje będą skuteczne wtedy, gdy będą odstraszające i proporcjonalne w danej sytuacji. Ich skuteczność przejawia się wówczas, gdy producenci, mając świadomość ich istnienia, poddadzą się

wymogom określonym przez ustawodawcę dla produkcji ekologicznej, a jednostki certyfikujące będą wykonywać nałożone na nie obowiązki. O skuteczności sankcji przesądzać będzie także to, czy i na ile dana sankcja będzie odstraszać od naruszeń rygorów rolnictwa ekologicznego. Skuteczność sankcji zależeć będzie także od tego, czy w przypadku zastosowania sankcji ingerencja władzy publicznej w sferę praw i obowiązków podmiotów dokonujących naruszeń będzie odpowiednia na tyle, by urzeczywistnić cele wspólnotowego ustawodawstwa.

Już samo istnienie sankcji w rolnictwie ekologicznym powinno stymulować producentów do przestrzegania wymogów określonych przez ustawodawcę. Istotne znaczenie przy określaniu wagi proporcjonalności sankcji w systemie kontroli rolnictwa ekologicznego ma stosunek wysokości kary pieniężnej do możliwości finansowych danego podmiotu, co zależy od konkretnego przypadku. Jeśli w danej sytuacji ciężar kary będzie większy od wspomnianych możliwości – będzie można powiedzieć, że sankcja odstrasza, zniechęca do naruszeń i nieprawidłowości. Stanem idealnym będzie sytuacja, w której przestrzeganie przepisów dotyczących rolnictwa ekologicznego będzie bardziej opłacalne od płacenia kar pieniężnych i wykonywania innych środków. Kwestia oceny wysokości przewidzianych w ustawie o rolnictwie ekologicznym kwot z tytułu kar pieniężnych jest względna. O tym, czy sankcja będzie w danym przypadku proporcjonalna do naruszenia, zdecydować kryterium ekonomiczne.

Należy stwierdzić, że prawna regulacja sankcji w rolnictwie ekologicznym służy w dużym stopniu zapewnieniu posiadania przez produkty ekologiczne cech określonych przez ustawodawcę wspólnotowego. Należy jednak pamiętać, że sankcje wyłącznie uzupełniają system kontroli w rolnictwie ekologicznym, a o jakości produktów ekologicznych (ich zgodności z wymogami ustawodawcy) ostatecznie przesądzają działania producentów i jednostek certyfikujących.

SANCTIONS IN ORGANIC FARMING

S u m m a r y

The aim of this paper was to discuss to what degree sanctions ensure compliance of ecological production with the requirements specified in the binding legal regulations. The author analyses negative consequences imposed in case of infringement of requirements of

organic farming and presents their classification. Sanctions applied in organic farming include fines and other measures.

In the conclusion the author states, among other things, that sanctions in organic farming need to be evaluated particularly in view of the criteria indicated by the legislator, i.e. in terms of their effectiveness, whether they are commensurate with the offence and whether they are deterrent. The legal regulation of these sanctions to a considerable degree is to ensure that organic products have characteristics specified by the EU regulations. However, it needs to be remembered that sanctions only supplement the system of control in organic farming and the quality of organic products (their compliance with the requirements specified in binding regulations) is determined definitely by actions of producers and certifying bodies.

SANZIONI NELL'AGRICOLTURA BIOLOGICA

S o m m a r i o

Lo studio si propone l'obiettivo di formulare la risposta alla domanda sulla capacità delle sanzioni a garantire la conformità della produzione biologica ai requisiti determinati dal legislatore. L'Autrice effettua un'analisi delle conseguenze negative per la violazione delle norme relative all'agricoltura biologica, e distingue, la pena pecuniaria dalle altre misure.

In conclusione l'Autrice afferma, tra l'altro, che le sanzioni nell'agricoltura biologica devono essere valutate soprattutto attraverso i criteri indicati dal legislatore, cioè in relazione alla loro efficacia, proporzionalità, e capacità di dissuasione. La regolazione giuridica delle sanzioni contribuisce in modo notevole ad assicurare che i prodotti biologici possiedano le qualità determinate dal legislatore comunitario. Tuttavia occorre ricordare che le sanzioni servono soltanto a completare il sistema del controllo nell'agricoltura biologica. Invece la qualità dei prodotti biologici (la loro conformità ai requisiti previsti dal legislatore) è determinata in modo definitivo attraverso le azioni del produttore e degli organismi di certificazione.

ANNA KAPALA

Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki

1. Z prowadzeniem agroturystyki, tak jak każdej działalności zarobkowej, wiążą się określone obowiązki podatkowe: dochody osiągnięte z takiej działalności podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (lub od osób prawnych), w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów stosuje się podatek od towarów i usług (VAT), natomiast grunty, budynki i budowle, w których działalność jest wykonywana, obciążone są podatkiem od nieruchomości.

Podatki bezpośrednie (dochodowe) nie zostały jednolicie uregulowane przez ustawodawstwo unijne. Każde państwo ma swobodę przy ich ustalaniu, pod warunkiem że ich stosowanie nie będzie naruszało równej konkurencji między przedsiębiorcami Unii Europejskiej. Harmonizacja zasad opodatkowania w UE dotyczy przede wszystkim podatku VAT, w stosunku do którego tzw. szósta dyrektywa ustaliła m.in. zasadę powszechności tego podatku, ograniczając wykaz działalności, które mogą być od niego zwolnione, objęte stawką 0%, lub stawką obniżoną¹.

Polskie przepisy wprowadzają zróżnicowane obciążenia podatkowe w zależności od tego, czy agroturystyka prowadzona jest w ramach zwolnienia od przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej², czy też jest działalnością gospodarczą podlegającą obowiązkowi rejestracji

¹ Szósta dyrektywa Rady z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych — wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliconą podstawą wymiaru podatku (77/388/EWG), Dz. Urz. WE, L 145 z 13 czerwca 1977 r.

² Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004, Nr 173, poz. 1807 ze zm.

w ewidencji działalności gospodarczej (lub – w zależności od jej formy organizacyjno-prawnej – w Krajowym Rejestrze Sądowym)³.

Aspekty prawnopodatkowe w agroturystyce nie były przedmiotem bliższego zainteresowania w literaturze polskiej⁴. Znacznie bogatsza w tym zakresie jest literatura włoska⁵.

Celem artykułu jest próba oceny, czy i na ile regulacja podatkowa sprzyja prowadzeniu agroturystyki. Realizacja tego celu wymaga zbadania, w jaki sposób ustawodawca reguluje kwestię opodatkowania agroturystyki, a zwłaszcza według jakich kryteriów przyznaje zwolnienia, ulgi lub stosuje inne ustępstwa podatkowe. Punktem odniesienia w ocenie polskich rozwiązań będzie analiza włoskich przepisów podatkowych w zakresie agroturystyki, której regulacja ma już długą tradycję⁶. W pierwszej części bliższej analizie zostaną poddane włoskie regulacje podatkowe, a w drugiej – polskie. Ich konfrontacja pozwoli na sformułowanie wniosków i podjęcie próby oceny polskich i włoskich rozwiązań prawnopodatkowych w zakresie agroturystyki.

2. Przybliżenie obowiązujących we Włoszech regulacji prawnopodatkowych w zakresie agroturystyki wydaje się szczególnie interesujące dlatego, że włoski ustawodawca *expressis verbis* przyznał tej aktywności status działalności rolniczej powiązanej. Agroturystyka została bowiem

³ O pojęciu agroturystyki w prawie polskim zob. A. Kapała, *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 99 i n.

⁴ Zob. literaturę powołaną w: A. Kapała, *Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej. Studium prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 98.

⁵ Na temat opodatkowania działalności agroturystycznej zob. komentarze: L. Francario, L. Paoloni, *L'impresa agrituristica. Normativa comunitaria, nazionale, regionale*, Napoli 1989, s. 90 i n.; P. Boria, *La disciplina tributaria dell'agriturismo*, „Rassegna Tributaria” 1990, s. 179 i n.; G. Di Paolo, *La disciplina fiscale dell'agriturismo*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 1994, nr 1; L. Garbagnati, *I profili fiscali dell'agriturismo*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2007, nr 11; G. Ferrara, *Il trattamento fiscale del conferimento d'azienda in società esercente l'agriturismo*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2007, nr 5; L. Costato, C. A. Graziani, F. Albisinni, et. al., *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96 «Disciplina dell'agriturismo»*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 4, s. 551 i n.; 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.

⁶ Pierwsze unormowania prawne z zakresu agroturystyki zostały wprowadzone we Włoszech na poziomie regionalnym już w latach siedemdziesiątych, zob. np. ustawę prowincji Trento, nr 11 z 20 marca 1973 r.; prowincji Bolzano, nr 42 z 10 września 1973 r.; regionu Veneto, nr 21 z 31 stycznia 1975 r. Pierwsza ustawa krajowa o agroturystyce (nr 730) została uchwalona 5 grudnia 1985 r., „Gazzetta Ufficiale”, nr 295 z 16 grudnia 1985 r.

zdefiniowana w kodeksie cywilnym w art. 2135 jako tzw. rolnicza działalność powiązana, która obok tradycyjnych działalności rolniczych prowadzona jest przez przedsiębiorcę rolnego⁷. Z przepisów ustawy ramowej nr 96/2006 o agroturystyce⁸ wynika jednak, że dla celów podatkowych agroturystyka zaliczana jest do działalności gospodarczej, z której dochód podlega opodatkowaniu tak jak dochód przedsiębiorcy. Dlatego ta ustawa odsyła w art. 7 do regulacji podatkowych⁹, o których mowa w art. 5 ustawy nr 413 z 30 grudnia 1991¹⁰. Ten ostatni akt prawny nie obejmuje działalności agroturystycznej reżimem rolnym pod względem podatkowym¹¹, przewiduje natomiast w art. 5 ust. 1 szczególny, oparty na ryczałcie, system rozliczania podatku dochodowego od dochodów osiągniętych z agroturystyki.

Wskazana forma opodatkowania ma ograniczony zakres podmiotowy, nie obejmuje bowiem m.in. spółek akcyjnych i komandytowych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółdzielni, towarzystw wzajemnych ubezpieczeń, ani innych jednostek publicznych i prywatnych mających siedzibę na terytorium kraju, których celem jest głównie lub wyłącznie działalność handlowa. Wymienione podmioty rozliczają podatek od przychodów uzyskanych z działalności agroturystycznej na zasadach ogólnych, uregulowanych w art. 55 i następnym dekrety Prezydenta Republiki

⁷ Według art. 2135 ust. 3 wł. k.c., przez działalności powiązane rozumie się m.in. działalności polegające na przyjmowaniu osób i gościnności, wykonywane przez tego samego przedsiębiorcę rolnego, wykorzystującego w większości urządzenia lub zasoby gospodarstwa, które są normalnie stosowane do prowadzenia działalności rolniczej.

⁸ 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. Zob. komentarze do tej ustawy w: L. Costato, C. A. Graziani, F. Albisinni et. al., op. cit.; P. Borghi (red.), op. cit.

⁹ Zob. komentarze do art. 7 ustawy 96/2006: C. Tosello, *Commento all’art. 7*, w: *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96...*, s. 551 i n.; G. Ferrara, *Commento all’art. 7*, w: *ibidem*, s. 570 i n.; M. Mazzo, *Commento all’art. 7*, w: P. Borghi (red.), op. cit., s. 179 i n.

¹⁰ Legge del 30 dicembre 1991, n. 413 „Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l’attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale”, „Gazzetta Ufficiale”, nr 305 z 31 grudnia 1991 r., Supplemento ordinario.

¹¹ Na temat opodatkowania działalności rolniczej zob. np.: P. Boria, *La disciplina tributaria dell’agricoltura*, „Rivista di Diritto Tributario” 2003, nr 1, s. 313 i n.; S. Muleo, *Impresa agraria e imposizione reddituale*, Milano 2005; F. Picciardera, *La nozione di reddito agrario*, Milano 2004.

nr 917 z 1986 r. o podatku dochodowym¹², a także podlegają VAT na zasadach ogólnych.

Analiza art. 5 ust. 1 pozwala zauważyć brak wyraźnego wyodrębnienia działalności agroturystycznej dla celów podatkowych. Aktywność ta traktowana jest jak działalność gospodarza oddzielna od rolniczej (mimo że jest z nią powiązana), której dochody nie mogą być w żaden sposób zaliczane do dochodów rolniczych¹³. Omawiana regulacja nie uzależnia możliwości rozliczania podatku w formie ryczału od limitu osiąganego przychodu. Wysokość przychodu nie jest kryterium decydującym o powstaniu obowiązku rozliczania się na zasadach ogólnych.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy nr 413/1991, podstawą opodatkowania podatkiem dochodowym jest dochód z działalności agroturystycznej, składający się z 25% sumy osiągniętych zysków (przychodu netto bez podatku VAT). Przy obliczaniu podstawy opodatkowania nie mają znaczenia ewentualne nadwyżki kapitałowe powstałe w wyniku sprzedaży dóbr służących do prowadzenia działalności agroturystycznej, zwanych dobrami instrumentalnymi (maszyny, nieruchomości itp.). Jednak dokonanie przez rolnika sprzedaży dóbr instrumentalnych w celach niezwiązanych z wykonywaną działalnością agroturystyczną może powodować powstanie nadwyżki podlegającej opodatkowaniu (art. 86 dekretu o podatku dochodowym).

Z treści ust. 3 analizowanego art. 5 wynika, że ryczałt nie jest obowiązkową formą opodatkowania. Podatnik może wybrać formę rozliczania się z podatku dochodowego na zasadach ogólnych poprzez zaznaczenie odpowiedniej rubryki w deklaracji VAT. Wskazane zgłoszenie jest skuteczne w zakresie podatku dochodowego i ma moc wiążącą przez okres trzech lat. Innymi słowy – podstawową formą opodatkowania agroturystyki podatkiem dochodowym jest ryczałt, uregulowany w art. 5 ust. 1 ustawy nr 413/1991. Podatnik może jednak zrezygnować z takiej formy i wybrać sposób rozliczania się na zasadach ogólnych, uregulowany w dekrete o podatku dochodowym. Zgodnie z art. 55 i następnymi omawianego dekretu, przy obliczeniu podstawy opodatkowania na zasadach ogólnych brane są pod uwagę zarówno składniki dodatnie, jak i ujemne przychodu, w tym także wcześniej wspomniane nadwyżki kapitałowe ze sprzedaży tzw. dóbr instrumentalnych.

¹² Testo Unico Imposte sui Redditi, „Gazzetta Ufficiale”, nr 302 z 31 grudnia 1986 r. (powoływany dalej jako dekret o podatku dochodowym).

¹³ C. Tossello, op. cit., s. 556.

Również w zakresie podatku VAT działalność agroturystyczna nie jest zaliczana do działalności typowo rolniczych i nie może korzystać z reżimu VAT przewidzianego dla tej ostatniej, mimo że jest wykonywana przez przedsiębiorcę rolnego w powiązaniu z działalnością rolniczą. Obie działalności – agroturystyczna i rolnicza – w celach VAT muszą być księgowane oddzielnie, zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 4 dekretu Prezydenta Republiki nr 633 z 1972 r. w sprawie regulacji podatku od wartości dodanej¹⁴. Powoływana już ustawa nr 413/1991 nie przewiduje ograniczenia podmiotowego w zakresie podatku VAT, o czym stanowi jej art. 5 ust. 2. Oznacza to, że regulacje dotyczące podatku VAT mają zastosowanie do przedsiębiorstwa rolnego prowadzącego działalność agroturystyczną bez względu na jego formę organizacyjno-prawną. Podmiot, który ma zamiar prowadzić działalność agroturystyczną, po otrzymaniu upoważnienia od organów gminy musi zawiadomić o tym właściwy urząd skarbowy i złożyć deklarację w celu rozliczania podatku VAT.

Możliwość zastosowania ryczałtowej formy opodatkowania działalności agroturystycznej została przewidziana również w zakresie VAT. Na mocy art. 5 ust. 2 ustawy nr 413/1991, podatek od wartości dodanej z tytułu prowadzenia działalności agroturystycznej stanowi równowartość połowy podatku należnego za dokonane operacje, a zatem obniżony jest o 50% z tytułu ryczałtowego rozliczania VAT. Omawiana forma określana jest mianem pasywnej, uniemożliwia bowiem odliczanie podatku VAT od zakupionych towarów lub usług. Podobnie jak w przypadku podatku dochodowego, podatnik może zrezygnować z ryczałtu i wybrać opodatkowanie podatkiem od wartości dodanej na zasadach ogólnych (art. 5 ust. 3). Warto dodać, że rozliczanie VAT na zasadach ogólnych nie powoduje obowiązku oddzielania działalności agroturystycznej od rolniczej i nie wyklucza wspomnianego prawa do odliczenia podatku naliczonego przy zakupach.

Analizowana regulacja nie przewiduje uproszczeń księgowych odnośnie do wymagań związanych z określeniem dochodu. Podatnik obowiązany jest przechowywać dokumenty księgowe wymagane do ustalenia uzyskanego przychodu. W tym celu powinien posiadać rejestr wystawianych rachunków w formie ponumerowanych bloczków rachunków fiskalnych, zakupionych u autoryzowanych sprzedawców. Ponadto sprzedaż usług „typu bar” w gospodarstwie agroturystycznym wiąże się z wymogiem

¹⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 633, Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, „Gazzetta Ufficiale”, nr 292 z 11 listopada 1972, Supplemento ordinario.

wydawania paragonów fiskalnych, co z kolei implikuje konieczność posiadania kasy fiskalnej. W przypadku usług innych niż „typu bar”, na podstawie art. 12 ustawy nr 413/1991 gospodarstwa agroturystyczne obowiązane są wystawiać rachunki fiskalne.

Kolejnym obowiązkiem podatkowym, znajdującym zastosowanie w związku z prowadzeniem działalności agroturystycznej, jest podatek od nieruchomości. Na wstępie należy wyjaśnić, że we Włoszech podstawą do naliczenia podatku od nieruchomości (ICI – imposta comunale sugli immobili) jest katastralna wartość ziemi, tzw. *rendita catastrale*¹⁵. Jest to oficjalna wartość nieruchomości wpisana do ogólnokrajowego rejestru, obejmującego wszystkie posiadłości we Włoszech. Do 1993 r. budynki wiejskie wpisywano do katastru gruntów i budynków, gdzie figurowały jako elementy dodatkowe względem wartości gruntów, na których były zbudowane. Nie podlegały podatkowi od budynków, ich wartość katastralna zawierała się bowiem w wartości gruntów. Przyjmowano, że budynki położone na terenach wiejskich mają charakter instrumentalny, tj. służą prowadzeniu działalności rolniczej. Mogły być zamieszkiwane przez osoby pracujące na roli lub wykorzystywane do chowu bydła, a także magazynowania sprzętu i zapasów. Od 1993 r. w katastrze budynków wyodrębniane są wiejskie budynki mieszkalne oraz nieruchomości wiejskie o charakterze pomocniczym (instrumentalnym)¹⁶. Obie kategorie

¹⁵ Gminny podatek od nieruchomości (ICI) został wprowadzony w 1993 r. dekretem z mocą ustawy z 30 grudnia 1992 r. (*decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, Supplemento Ordinario n. 137*) „Gazzetta Ufficiale”, nr 305 z 30 grudnia 1992 r.

¹⁶ W celu stworzenia kompletnego spisu krajowego dziedzictwa budowlanego, obejmującego budynki wiejskie i miejskie, ustawa nr 557 z 30 grudnia 1993 r. wprowadziła instytucję nowego katastru budynków, ustanawiając obowiązek wpisania do niego wszystkich budynków istniejących we Włoszech; zob. *Decreto legislativo 30 dicembre 1993, n. 557, Ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994*, opublikowany w „Gazzetta Ufficiale”, nr 305 z 30 grudnia 1993 r. Dla kwalifikacji budynków wiejskich, które w odróżnieniu od pozostałych zwolnione są z podatku od nieruchomości, ustawa z 1993 r. wyodrębnia kryteria uznawania wiejskiego charakteru budynków mieszkalnych (art. 9 ust. 3) oraz kryteria wyróżniające nieruchomości wiejskie o charakterze pomocniczym (instrumentalnym) (art. 9 ust. 3 bis). Budynki mieszkalne mają wiejski charakter, jeżeli są wykorzystywane w celach mieszkalnych: a) przez właściciela lub posiadacza uprawnionego do korzystania, b) przez pracowników wykonujących działalności rolnicze w gospodarstwie rolnym na czas określony lub nieokreślony, ale przez okres nie krótszy niż 100 dni w roku, c) przez członków lub zarządców spółdzielni rolniczych, będących przedsiębiorcami rolnymi wpisanymi do rejestru przedsiębiorców, d) przez osoby mające ustalone prawo do emerytury lub renty rolniczej, e) przez pomocników zgłoszonych jako takich w celach ubezpieczeniowych.

zwolnione są z podatku od nieruchomości. Budynki wykorzystywane do prowadzenia działalności agroturystycznej zaliczane są do drugiej kategorii wiejskich zabudowań – tj. o charakterze pomocniczym (instrumentalnym), a dokładniej do kategorii D/10 („budynki spełniające funkcje produkcyjne związane z działalnością rolniczą”)¹⁷. Należą do niej obiekty służące prowadzeniu działalności rolniczej inne niż domy mieszkalne oraz budynki przeznaczone na działalność agroturystyczną.

We Włoszech z prowadzeniem działalności agroturystycznej wiąże się jeszcze jeden podatek specyficzny dla włoskiego systemu: podatek regionalny od działalności produkcyjnych (IRAP – l'imposta regionale sulle attività produttive), wprowadzony dekretem z mocą ustawy nr 446 z 15 grudnia 1997 r.¹⁸ W myśl tego dekretu, podatek IRAP dotyczy działalności zorganizowanej, ukierunkowanej na produkcję lub wymianę dóbr, świadczenie usług, niezależnie od jej formy organizacyjno-prawnej. Przedsiębiorca rolny prowadzący działalność agroturystyczną podlega podatkowi IRAP, tak jak inne podmioty wykonujące w sposób ciągły działalność handlową, zawodową czy artystyczną. Podstawą opodatkowania jest wartość produkcji netto, czyli osiągnięty z produkcji (lub ze świadczenia usług) dochód netto. Jest to podatek proporcjonalny do wartości wystawianych faktur.

Dochód osiągany z działalności agroturystycznej podlega opodatkowaniu pełną stawką omawianego podatku, nie zaś obniżoną, przewidzianą dla działalności rolniczych. Dla producentów rolnych podstawą opodatkowania działalności rolniczych jest różnica pomiędzy wysokością należnego podatku a wartością zakupów dokonanych w celu produkcji, zgodnie z danymi zgłoszonymi w deklaracji VAT. Producenci rolni mogą wybrać sposób ustalania podstawy opodatkowania właściwej dla przedsiębiorców handlowych. Jeżeli są zwolnieni z VAT, nie podlegają opodatkowaniu podatkiem regionalnym od działalności produkcyjnych.

Podsumowując przeprowadzoną analizę włoskich regulacji podatkowych w zakresie agroturystyki, należy stwierdzić, że włoskie prawo po-

¹⁷ Kategoria D/10 została wprowadzona dekretem Prezydenta Republiki nr 139 z 23 marca 1998 r.; zob. Decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 139 Regolamento recante norme per la revisione dei criteri di accatastamento dei fabbricati rurali, a norma dell'art. 3, comma 156, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, „Gazzetta Ufficiale”, nr 108 z 12 maja 1998 r.

¹⁸ Decreto Legislativo del 15 dicembre 1997 n. 446, Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali, „Gazzetta Ufficiale”, nr 298 z 23 grudnia 1997 r., Supplemento ordinario.

datkowe kwalifikuje dochód uzyskiwany z agroturystyki jako dochód z działalności gospodarczej. Oznacza to, że w świetle uregulowań podatkowych agroturystyka nie jest działalnością gospodarstwa (przedsiębiorstwa) rolnego, ale przedsiębiorstwa prowadzącego działalność gospodarczą (usługową, handlową). Działalność agroturystyczna nie generuje dochodu rolnego, natomiast jest on uzyskiwany z działalności typowo rolniczej, zdefiniowanej w art. 2135 ust. 1 wł. k.c.¹⁹, a także z działalności powiązanej, o której mowa w pierwszej części art. 2135 ust. 3 wł. k.c.²⁰ Włoski ustawodawca nie zdecydował się na całkowite uproszczenie podatkowego reżimu w zakresie agroturystyki poprzez asymilację dochodów uzyskiwanych z tej działalności z dochodami rolniczymi. Uprzywilejowane traktowanie agroturystyki w prawie podatkowym ogranicza się do możliwości rozliczania podatku dochodowego i podatku VAT w formie ryczałtu, jednak kwalifikowanie dochodów z działalności agroturystycznej jako odrębnych od dochodów rolniczych powoduje konieczność prowadzenia oddzielnej księgowości, co może nastęrczać przedsiębiorcy rolnemu dodatkowych trudności.

3. Analizę polskich regulacji podatkowych w agroturystyce należy rozpocząć od wskazania dwóch istotnych kwestii. Po pierwsze – w polskim systemie podatkowym działalność rolnicza nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym²¹ (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, powoływanej dalej jako updog)²². W odniesieniu

¹⁹ W myśl art. 2135 ust. 1 wł. k.c. do rolniczych działalności z natury należy uprawa gruntu, gospodarka leśna i hodowla zwierząt.

²⁰ Według art. 2135 ust. 3 wł. k.c., „przez działalności powiązane, wykonywane przez tego samego przedsiębiorcę rolnego, rozumie się, w każdym razie, działalności polegające na obrabianiu, przetwarzaniu, komercjalizacji i podnoszeniu wartości, odnoszone do produktów otrzymanych w większości z uprawy gruntu, lasu oraz hodowli zwierząt. Pojęcie to obejmuje także działalność ukierunkowaną na dostarczanie dóbr lub świadczenie usług, przy wykorzystaniu w większości urządzeń lub zasobów gospodarstwa, które są normalnie stosowane do wykonywania działalności rolniczej, a także działalności polegające na podnoszeniu wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego oraz leśnego albo też na przyjmowaniu osób i gościnności”.

²¹ Działalność rolnicza według definicji z art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest określona szeroko. Tak też stanowi art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Warto dodać, że działy specjalne produkcji rolnej, mimo że ich prowadzenie jest działalnością rolniczą, podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Na temat opodatkowania działalności rolniczej zob. J. Bieluk, *Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych*, „Przełąd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 181 i n.

²² Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2000, Nr 14, poz. 176 ze zm.

do podmiotów prowadzących wskazaną działalność jedynym obowiązującym podatkiem jest podatek rolny, uregulowany w ustawie z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym²³. Po drugie – w prawie polskim definicje działalności rolniczej nie obejmują, w przeciwieństwie do prawa włoskiego, agroturystyki, a przepisy podatkowe traktują agroturystykę jak działalność gospodarczą, odrębną od rolniczej. Przeprowadzona analiza dowiodła, że takie podejście cechuje także włoski system podatkowy, jednakże należy zwrócić uwagę na dość istotną różnicę. Polski ustawodawca, choć nie przyznał agroturystyce statusu działalności rolniczej, to jednak w zakresie podatku dochodowego przewidział dla tej działalności znacznie większe ustępstwa w porównaniu z rozwiązaniami włoskimi. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadza – w odróżnieniu od włoskich regulacji – całkowite zwolnienie przedmiotowe w odniesieniu do działalności wymienionych w art. 21 ust. 1 pkt 43, powszechnie określanych jako agroturystyczne. Zgodnie z brzmieniem powyższego artykułu, wolne od podatku dochodowego są: „dochody uzyskane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5”.

Uprzywilejowane traktowanie agroturystyki w zakresie podatku dochodowego nie ogranicza się zatem do formy ryczału, jak w przypadku włoskich przepisów, ale wyraża się w całkowitym zwolnieniu dochodów uzyskiwanych z agroturystyki z podatku dochodowego. Ustawa uzależnia jednak przyznanie zwolnienia podatkowego od spełnienia szeregu warunków. Po pierwsze – liczba wynajmowanych pokoi nie może przekraczać 5, przy czym chodzi o pokoje przeznaczone do wyłącznej dyspozycji gości. Nie ma znaczenia ilość łóżek znajdujących się w pokoju. Po drugie – pokoje gościnne muszą znajdować się w budynku mieszkalnym²⁴ gospodarstwa rolnego, a nie w odrębnych domkach turystycznych, przyczepach mieszkalnych czy w budynkach gospodarczych zaadaptowanych na cele

²³ Dz. U. 1993, Nr 94, poz. 431 ze zm. Jak się zauważa, taki system podatkowy, oparty na opodatkowaniu powierzchni rolnej, stanowi *sui generis* „wyłom” w ogólnych zasadach obowiązujących w Polsce, opartych *in primis* na opodatkowaniu dochodów; por. A. Lichorowicz, *Podstawowe kierunki rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym*, w: R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Poznań-Kluczbork 2002, s. 61.

²⁴ Budynkiem mieszkalnym jest budynek dopuszczony do użytkowania jako mieszkalny na podstawie decyzji administracyjnej lub jeśli zameldowani są w nim stali mieszkańcy.

turystyczne. Po trzecie – budynek mieszkalny musi znajdować się na terenie wiejskim²⁵ i jednocześnie należeć do gospodarstwa rolnego²⁶. Wskazane rozwiązanie krytykowane jest przez rolników prowadzących działalność agroturystyczną w gospodarstwach rolnych położonych na terenach miejskich, którzy argumentują, że podstawową przesłanką uzasadniającą zwolnienie przedmiotowe agroturystyki powinno być prowadzenie przez rolnika gospodarstwa rolnego, czyli wykonywanie działalności rolniczej, bez względu na miejsce położenia gospodarstwa²⁷. Po czwarte – na mocy omawianego art. 21 ust. 1 pkt 43 upodf, pokoje mogą być wynajmowane jedynie turystom²⁸, czyli osobom przebywającym na wypoczynku i korzystającym z noclegu w gospodarstwie rolnym. Ponadto zwolnienie obejmuje także dochody uzyskane ze sprzedaży posiłków domowych turystom wynajmującym pokoje w gospodarstwie rolnym. Nie zalicza się do tej ostatniej działalności prowadzenia ogólnodostępnych usług gastronomicznych.

Warto dodać, że z podatku dochodowego zwolnione są nie tylko dochody uzyskiwane ze sprzedaży posiłków domowych osobom zakwaterowanym, ale także – w myśl art. 21 ust. 1 pkt 71 – wolne od podatku są dochody ze sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących

²⁵ Obszarami wiejskimi są tereny gmin wiejskich oraz teren oznaczony jako wiejski w gminach miejsko-wiejskich. Obszary wiejskie oznacza się zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 27 stycznia 2004 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania przez służbę geodezyjną i kartograficzną przebiegu granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnego państwa (Dz. U. 2004, Nr 18, poz. 173), wydanego na podstawie art. 26 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2005, Nr 240, poz. 2027 ze zm.).

²⁶ Definicja gospodarstwa rolnego przyjęta w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych jest tożsama z definicją sformułowaną w ustawie o podatku rolnym, a więc uznającą za gospodarstwo rolne obszar gruntów, sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej.

²⁷ Według wyjaśnień Ministra Finansów – Pismo Ministra Finansów z 7 lutego 2006 r. (odpowiedź na zapytanie poselskie), zwolnienie z art. 21 ust. 1 pkt 43 upodf ma na celu aktywizację środowisk wiejskich i rozwój przedsiębiorczości na tych terenach. Udzielanie preferencji podatkowych osobom zajmującym się wynajmowaniem pokoi w miastach przeczyłoby celom wprowadzenia zwolnienia. Taka działalność nie ma bowiem charakteru działalności agroturystycznej, ale jest aktywnością zbliżoną do usług hotelarskich, a więc typowej działalności gospodarczej.

²⁸ Według art. 3 pkt 9 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 223, poz. 2268 ze zm.), za turystę uznaje się osobę, która podróżuje do innej miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu na okres nieprzekraczający 12 miesięcy, dla której celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy w odwiedzanej miejscowości i która korzysta z noclegu przynajmniej przez jedną noc.

z własnej uprawy lub hodowli, niestanowiących działów specjalnych produkcji rolnej, przerobionych sposobem przemysłowym, jeżeli przerób polega na kiszeniu produktów roślinnych lub przetwórstwie mleka albo uboju zwierząt rzeźnych i obróbce poubojowej tych zwierząt, w tym również na rozbiorze, podziale i klasyfikacji mięsa²⁹. W celu uniknięcia wątpliwości co do oceny, w jakim zakresie przetwarzanie produktów rolnych jest działalnością rolniczą, a kiedy staje się aktywnością podlegającą opodatkowaniu³⁰, ustawa wprowadza zwolnienia z podatku dochodowego określonych źródeł dochodów.

Kolejny punkt ustawy przewiduje zwolnienie z opodatkowania dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży surowców roślin zielarskich i leśnych ziół dziko rosnących, sklasyfikowanych w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) w grupie symbolu 01.11.91-00, jagód, owoców leśnych (PKWiU 01.13.23-00) i grzybów (PKWiU 01.12.13-00.43) – ze zbioru dokonywanego osobiście albo z udziałem członków najbliższej rodziny³¹. Natomiast dochody ze sprzedaży produktów roślinnych lub zwierzęcych pochodzących z własnego gospodarstwa rolnego w stanie nieprzetworzonym wcale nie podlegają przepisom ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Należy zauważyć, że art. 21 ust. 1 pkt 43 updog nie zwalnia od podatku dochodowego dochodów osiąganych z innych usług świadczonych przez rolnika w gospodarstwie rolnym i związanych z pobytem turystów. Z drugiej strony, na podstawie art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, powyższe usługi (obok wynajmu i sprzedaży posiłków domowych) nie podlegają przepisom tej ustawy. Łączna analiza obu artykułów pozwala sformułować wniosek, że inne usługi związane z pobytem turystów mogą być świadczone przez rolnika w ramach uprzywilejowanego reżimu art. 3, ale jedynie w nieodpłatnej formie. Pobieranie wynagrodzenia za wskazane usługi powoduje powstanie obowiązku rozliczenia podatku dochodowego oraz rejestracji działalności gospodarczej.

Interpretacje urzędów skarbowych potwierdzają, że usługi świadczone za wynagrodzeniem, takie jak wypożyczanie rowerów, kajaków, prowa-

²⁹ Przed 1 stycznia 2004 r. omawiane zwolnienie nie dotyczyło dochodów uzyskiwanych przez osoby, które dokonywały sprzedaży towarów i produktów innych niż pochodzących z własnej uprawy lub hodowli.

³⁰ Na temat wyróżnienia czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 110 i n.

³¹ Zob. J. Marciniuk (red.), *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, Warszawa 2008.

dzenie nauki jazdy konnej, sprzedaż wyrobów rękodzieła ludowego, potraw i produktów regionalnych, nie są objęte zwolnieniem przewidzianym w art. 21 ust. 1 pkt 43 updof³². Według jednego z pomorskich urzędów skarbowych, „dochody uzyskiwane przez podatnika z umożliwienia turystom łowienia ryb podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach ogólnych, ponieważ zwolnienie obejmuje jedynie przychody osiągane z hodowli ryb, a nie usług polegających na umożliwieniu turystom ich łowienia”³³. Za przychody z działalności pozarolniczej podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym należy uznać przychody osiągane z prowadzenia odpłatnych jazd konnych. Definicja działalności rolniczej zawarta w art. 2 ust. 2 wymienia szereg działalności uważanych za rolnicze, polegających na prowadzeniu czynności związanych z uprawą roślin lub hodowlą zwierząt. Nie obejmują one prowadzenia odpłatnych jazd konnych³⁴.

Z kolei inny Urząd Skarbowy stwierdził, że „usługi rekreacyjne (jazda konna w siodle, przejażdżki powozem i saniami z zaprzęgiem konnym itp.) należy zakwalifikować do źródła przychodów uzyskiwanych z pozarolniczej działalności gospodarczej, pomimo że wykonywane są przy wykorzystaniu bazy i urządzeń związanych z gospodarstwem rolnym, którego celem jest produkcja rolna (środki transportu, konie), z której dochody nie podlegają zwolnieniu od podatku dochodowego³⁵. W interpretacjach podkreśla się, że nie ma przeszkód do korzystania ze zwolnienia od podatku dochodu uzyskanego z tytułu wynajmu pokoi gościnnych i wyżywienia osób, jeżeli są świadczone odpłatnie także inne usługi, z których dochód podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym³⁶. W takim przypadku dochody zwolnione z podatku nie są łączone z innymi dochodami przy obliczaniu podstawy opodatkowania.

Zatem rolnik, który oprócz prowadzenia działalności agroturystycznej objętej zwolnieniem z art. 21 ust. 1 pkt 43 updof, świadczy odpłatnie inne usługi w ramach działalności gospodarczej, obowiązany jest opłacać po-

³² Zob. interpretacje Urzędu Skarbowego w Koninie o sygnaturze PDI-415/1/05.

³³ Interpretacja Izby Skarbowej w Gdańsku z 6 listopada 2003 r. o sygnaturze BI/005-0509/03.

³⁴ Zob. R. Kubacki, *Leksykon podatku dochodowego od osób fizycznych*, t. I, Wrocław 2006, s. 52.

³⁵ Interpretacja Drugiego Urzędu Skarbowego w Rzeszowie z 30 czerwca 2004 r. o sygnaturze II US.PB.I-415/45/04.

³⁶ Tego zdania są zarówno Drugi Urząd Skarbowego w Rzeszowie z 30 czerwca 2004 r. (interpretacja o sygnaturze II US.PB.I-415/45/04), jak i Urząd Skarbowy w Koninie (interpretacja o sygnaturze PDI-415/1/05).

datek dochodowy jedynie od dochodów uzyskiwanych z tej ostatniej działalności. Dlatego kalkulacja cenowa tzw. usługi agroturystycznej powinna wyraźnie rozdzielać odpłatność za wynajem pokoi gościnnych osobom przebywającym na wypoczynku i za wyżywienie osób, dla których wynajęto te pokoje (z których dochód jest zwolniony z opodatkowania podatkiem dochodowym), od odpłatności za pozostałe usługi rekreacyjne, z których dochód podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym³⁷.

Gdy rolnik prowadzi działalność niespełniającą choćby jednego z warunków uprawniających go na mocy art. 21 ust. 1 pkt 43 updof do zwolnienia z opłacania podatku dochodowego, lub z obowiązku rejestrowania działalności gospodarczej na podstawie art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wówczas musi wybrać jeden ze sposobów rozliczania podatku dochodowego i zarejestrować działalność gospodarczą.

Zgodnie z art. 9a updof dochody osiągnięte przez podatników prowadzących działalność gospodarczą są opodatkowane na zasadach ogólnych, określonych w art. 27 updof. Podatnik może zwrócić się z wnioskiem do naczelnika urzędu skarbowego o zastosowanie innej formy opodatkowania (art. 9a updof). Zatem przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą, polegającą na świadczeniu w gospodarstwie rolnym usług turystycznych, może złożyć wniosek lub oświadczenie o zastosowanie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, karty podatkowej lub opodatkowania 19% podatkiem liniowym, o którym mowa w art. 30c updof.

Przedsiębiorcy prowadzący pozarolniczą działalność, która nie podlega omawianym powyżej zwolnieniom podatkowym i nie jest rozliczana na podstawie karty podatkowej lub ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, rozliczają podatek dochodowy na zasadach ogólnych. Podstawą opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych jest dochód rozumiany jako nadwyżka przychodów nad kosztem ich uzyskania. Opłacanie podatku na zasadach ogólnych odbywa się na podstawie faktycznie osiągniętego dochodu, po jego comiesięcznym obliczeniu na podstawie deklaracji składanych na druku PIT-5. Podatek dochodowy pobiera się od podstawy jego obliczenia według skali określonej w art. 27 updof.

Podatek lub zaliczkę zmniejsza się o kwotę wolną od podatku, ogłaszaną co roku przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Ponadto, podatek dochodowy obliczony zgodnie z art. 27 lub art. 30c updof ulega obniżeniu o kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne podatnika

³⁷ Zobacz interpretację Drugiego Urzędu Skarbowego w Rzeszowie (z 30 czerwca 2004 r., II US.PB.I-415/45/04.

lub osób z nim współpracujących. Rozliczanie podatku w omawianej formie powoduje dla podatnika obowiązek prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów związanych z wykonywaną działalnością.

Rolnicy, o których mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów³⁸, są obowiązani prowadzić księgę przychodów i rozchodów, według wzoru ustalonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia. Powyższa, nieco uproszczona forma księgi ma zastosowanie do rolników prowadzących gospodarstwo rolne i wykonujących działalność gospodarczą osobiście lub z udziałem członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, jeżeli łączny przychód z tej działalności gospodarczej nie przekracza 10 000 zł w roku podatkowym (§ 2 ust. 2).

Opisane powyżej zasady ogólne stosuje się także do podatników, którzy w celu rozliczenia się z podatku wybrali formę podatku liniowego, z tą różnicą, że podatek należny jest wyliczany według stałej stawki 19%, zgodnie z art. 30c ust. 1 updof. Podatnicy obowiązani są wpłacać na rachunek urzędu skarbowego zaliczki miesięczne w wysokości różnicy między podatkiem należnym od dochodu osiągniętego od początku roku, obliczonym zgodnie z art. 30c updof, a sumą należnych zaliczek za poprzednie miesiące. O wyborze tej formy opłacania podatku dochodowego podatnik obowiązany jest powiadomić pisemnie naczelnika urzędu skarbowego do dnia 20 stycznia, a gdy rozpoczyna działalność w ciągu roku – do dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia działalności, a w każdym wypadku nie później niż w dniu uzyskania pierwszego przychodu.

Opodatkowanie osób fizycznych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych i kartą podatkową reguluje ustawa z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (dalej uzpdpof)³⁹. Podobnie jak przy wyborze rozliczania podatku w formie podatku liniowego, także w przypadku gdy przedsiębiorca zdecyduje się na opodatkowanie na podstawie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, zobowiązany jest złożyć naczelnikowi urzędu skarbowego pisemne oświadczenie o wyborze wskazanej formy do 20 stycznia roku podatkowego (art. 9 uzpdpof). Natomiast podatnik rozpoczynający działalność gospodarczą w trakcie roku podatkowego powinien złożyć takie oświadczenie do dnia poprzedzającego dzień

³⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów, Dz. U. Nr 152, poz. 1475 ze zm.

³⁹ Dz. U. Nr 144, poz. 930 ze zm.

rozpoczęcia działalności, nie później jednak niż w dniu uzyskania pierwszego przychodu. Do podatników rozpoczynających działalność w roku podatkowym, którzy w poprzednim roku podatkowym nie prowadzili działalności, opodatkowanie ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych stosuje się od dnia uzyskania pierwszego przychodu (art. 7 uzdpopf). Zgodnie z art. 9 uzdpopf w przypadku rozpoczęcia działalności gospodarczej w trakcie roku podatkowego i niezłożenia w określonym terminie oświadczenia (wniosku), podatnik jest obowiązany do założenia właściwych ksiąg i opłacania podatku na zasadach określonych w ustawie o podatku dochodowym.

Formę opodatkowania zryczałtowanym podatkiem dochodowym od przychodów ewidencjonowanych mogą stosować m.in. podatnicy, którzy prowadzą działalność gospodarczą zaklasyfikowaną jako hotelarską według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU grupa 55.1), lub świadczą usługi w tzw. obiektach noclegowych, a także w innych budynkach przeznaczonych na krótkie zakwaterowanie (PKWiU grupa 55.2). Ryczałt znajdzie zatem zastosowanie, gdy wynajmowane pokoje mieszczą się poza budynkiem mieszkalnym, np. w domkach turystycznych czy też w odpowiednio zaadaptowanych pomieszczeniach gospodarczych lub znajdują się w budynkach położonych poza administracyjnymi granicami obszarów wiejskich. Ponadto wynajmowane pokoje nie muszą należeć do gospodarstwa rolnego.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 uzdpopf ryczałt od przychodów ewidencjonowanych wynosi 17% przychodów ze świadczenia usług w wymienionych obiektach. Natomiast od przychodów z działalności usługowej, w tym przychodów z działalności gastronomicznej w zakresie sprzedaży napojów o zawartości alkoholu powyżej 1,5%, obowiązuje stawka w wysokości 8,5% (art. 12 ust. 1 pkt 3 uzdpopf). Jeżeli podatnik prowadzi działalność gastronomiczną, nieobejmującą sprzedaż napojów o zawartości alkoholu powyżej 1,5%, to ryczałt od przychodów wynosi 3,0% (art. 12 ust. 1 pkt 5 uzdpopf). Należy podkreślić, że świadczenie usług związanych z rekreacją, kulturą i sportem sklasyfikowane w dziale 92 PKWiU wyłącza podatnika z opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych⁴⁰. Przedsiębiorcy świadczący odpłatnie inne usługi związane

⁴⁰ Zob. Załącznik nr 2 do powoływanej ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, wprowadzający wykaz usług, których świadczenie wyłącza podatnika z opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, oznaczonych według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług.

z pobytem turystów podlegają obowiązkowi rozliczania podatku dochodowego na zasadach ogólnych.

Podatnicy są obowiązani za każdy miesiąc obliczać ryczałt od przychodów ewidencjonowanych i wpłacać go na rachunek urzędu skarbowego w terminie do dnia 20 następnego miesiąca (art. 21 uzpdpof). Ryczałt obliczany jest od łącznej sumy osiągniętego przychodu niezależnie od wysokości kosztów uzyskania przychodu. W Polsce, w przeciwieństwie do włoskich przepisów podatkowych, możliwość zastosowania ryczałtu zależy od wysokości przychodów. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 4 uzpdpof podatnicy opłacają w roku podatkowym ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, jeżeli w roku poprzedzającym rok podatkowy uzyskali przychody z tej działalności w wysokości nieprzekraczającej 150 000 euro. Ryczałt może być zastosowany bez względu na wysokość przychodów, w przypadku gdy podatnik rozpocznie wykonywanie działalności w roku podatkowym i nie korzysta z opodatkowania w formie karty podatkowej (art. 6 ust. 4 pkt 2 uzpdpof).

Na podatnikach rozliczających się w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych ciąży obowiązek posiadania i przechowywania dowodów zakupu towarów, prowadzenia wykazu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, ewidencji wyposażenia oraz ewidencji przychodów odrębnie za każdy rok podatkowy. Obowiązek prowadzenia ewidencji powstaje od dnia, od którego ma zastosowanie opodatkowanie w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych (art. 15 ust. 2 uzpdpof).

Czwartą formą rozliczania podatku jest karta podatkowa, również uregulowana w ustawie z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (art. 23-41). Regulowanie podatku we wskazanej formie odbywa się poprzez comiesięczne wpłacanie stałej kwoty, niezależnie od osiągniętego przychodu.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej mogą płacić podatnicy prowadzący działalność usługową lub wytwórczo – usługową, określoną w części I tabeli stanowiącej załącznik nr 3 do ustawy (zwanej dalej tabelą), przy zatrudnieniu nieprzekraczającym stanu określonego w tabeli. Kartę podatkową mogą stosować osoby fizyczne (w tym także rolnicy prowadzący gospodarstwa rolne) świadczące usługi hotelarskie, polegające na wynajmie pokoi gościnnych oraz domków turystycznych z możliwością wydawania posiłków, gdy spełnionych jest kilka warunków. Po pierwsze, zgodnie z cz. XII tabeli, liczba

wynajmowanych pokoi, wraz z domkami turystycznymi, nie przekracza 12. Po drugie, oprócz wydawania posiłków turystom nie są świadczone odpłatnie inne usługi turystyczne. Po trzecie, przy prowadzeniu tej działalności podatnik nie korzysta z usług osób niezatrudnionych przez siebie oraz usług innych przedsiębiorców i zakładów oraz nie prowadzi innej działalności pozarolniczej poza wymienionymi w jednej z 12 części tabeli, tj. działalności, która może być opodatkowana kartą podatkową.

Stawka podatku od usług hotelarskich, polegających na wynajmie pokoi gościnnych i domków turystycznych łącznie z wydawaniem posiłków, jeżeli łączna liczba pokoi (w tym także w domkach turystycznych) nie przekracza 12, uzależniona jest od liczby mieszkańców danej miejscowości. Przy czym stawki podane w cz. XII tabeli dotyczą wskazanej działalności przy zatrudnieniu nie więcej niż 2 pracowników lub 2 pełnoletnich członków rodziny, nie wyłączając małżonka. A zatem karta podatkowa może być stosowana tylko w przypadku, gdy działalność gospodarcza polega na wynajmie nie więcej niż 12 pokoi gościnnych i jest prowadzona przez nie więcej niż dwóch zatrudnionych pracowników lub pełnoletnich członków rodziny, łącznie z małżonkiem.

4. Innym istotnym podatkiem, który musi być brany pod uwagę w przypadku prowadzenia działalności agroturystycznej, jest podatek od towarów i usług, powszechnie nazywany podatkiem VAT. Podatek ten uregulowany jest przepisami ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴¹ (powoływanej w dalszej części jako ustawa o VAT). Zgodnie z przepisami wskazanego aktu prawnego osoba uzyskująca dochody z odpłatnego świadczenia usług jest obowiązana opłacać VAT, bez względu na to, czy jest przedsiębiorcą, czy rolnikiem prowadzącym działalność usługową uregulowaną w art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Według ustawy o VAT działalność agroturystyczna nie jest zwolniona z podatku VAT, ponieważ nie jest traktowana ani jako działalność rolnicza, ani jako usługa rolnicza⁴², a została sklasyfikowana wg Klasyfikacji Wyro-

⁴¹ Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

⁴² Ustawa o VAT w art. 2 pkt 15 przez działalność rolniczą rozumie produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, gruntową, szklarniową i pod folią, produkcję roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadowniczą, chów, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego lub

bów i Usług w dziale usług hoteli i restauracji⁴³. W analizowanym tu zakresie przepisy polskie nie różnią się od włoskich, w obu regulacjach bowiem działalność agroturystyczna objęta jest opodatkowaniem VAT jako pozarolnicza działalność gospodarcza. Rolnicy rozpoczynający wykonywanie działalności agroturystycznej są zwolnieni z podatku VAT dopóty, dopóki roczna wartość sprzedaży opodatkowanej nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty 50 000 zł (art. 113 ust. 1)⁴⁴. Do wartości sprzedaży nie wlicza się kwoty podatku. Dlatego – zgodnie z art. 109 ustawy o VAT – rolnicy są zobowiązani do prowadzenia uproszczonej ewidencji sprzedaży dla potrzeb uchwycenia momentu przekroczenia limitu VAT, pod rygorem opodatkowania obrotu podatkiem VAT w wysokości 22% bez prawa do odliczenia podatku naliczonego przy zakupach. Do ewidencji powinny być załączane kopie wystawianych rachunków.

Podstawowa stawka podatku VAT w Polsce wynosi 22%, a dla usług wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy o VAT, w tym dla usług hotelarskich obowiązuje obniżona stawka 7% (art. 41 ust. 2 ustawy o VAT). Wynajem pokoi i sprzedaż posiłków domowych są wyliczone w załączniku nr 3 do ustawy o VAT, jako usługi hotelarskie, a dokładnie jako grupowe usługi świadczone w kwaterach turystycznych i innych budynkach przeznaczonych na krótki pobyt. Natomiast dochody pochodzące z innych usług świadczonych odpłatnie przez rolnika podlegają podatkowi VAT w wysokości 22%. Warto jeszcze zwrócić uwagę na uregulowania dotyczące sprzedaży niektórych produktów. Według art. 146 ust. 1 pkt 2c ustawy o VAT sprzedaż herbaty, kawy i gazowanych napojów niealkoholowych, wód mineralnych, a także sprzedaż w stanie nieprzetworzonym produktów pochodzących z własnego gospodarstwa rolnego podlega pełnej stawce (22%) podatku VAT.

fermowego oraz chów i hodowlę ryb i innych organizmów żyjących w wodzie, a także uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin *in vitro*, fermową hodowlę i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowlę i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, chów i hodowlę dżdżownic, entomofagów i jedwabników, prowadzenie pasiek oraz chów i hodowlę innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym oraz sprzedaż produktów gospodarki leśnej i łowieckiej, z wyjątkiem drewna okrągłego z drzew tropikalnych (PKWiU 02.01.13) oraz bambusa (PKWiU 02.01.42-00.11), a także świadczenie usług rolniczych.

⁴³ Symbol KWiU 55.

⁴⁴ Zgodnie z ustawą z 2 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 215, poz. 1666) kwotę, o której mowa w art. 113 ust. 1 ustawy o VAT dla 2010 r., przyjmuje się w wysokości 100 000 zł, natomiast dla 2011 r. limit obrotu uprawniającego do zwolnienia od podatku od towarów i usług wyniesie 150 000 zł.

Zwolniona z podatku VAT jest sprzedaż produktów pochodzących z własnego gospodarstwa dokonywana przez rolnika ryczałtowego. Prowadzący działalność podlegającą opodatkowaniu VAT jest obowiązany wystawiać fakturę VAT zgodnie z art. 106 ust. 4 ustawy o VAT. Faktura powinna zawierać elementy wskazane w Rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 listopada 2008 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług⁴⁵.

Natomiast do obowiązków przedsiębiorców i rolników prowadzących działalność agroturystyczną, a niebędących podatnikami VAT, należy, podobnie jak we Włoszech, wystawianie rachunków. Rachunki muszą spełniać minimalne wymagania dla dowodów księgowych, uregulowane ustawą z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁶. W szczególności powinny posiadać określenie rodzaju dowodu, stron, opis i wartość usługi, datę wystawienia i podpis wystawcy. Obowiązek wystawiania rachunków ciąży także w stosunku do rolnika, który prowadzi działalność agroturystyczną niepodlegającą ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Z treści art. 87 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa wynika, że do wystawiania rachunków – na żądanie klienta – są obowiązani wszyscy podatnicy prowadzący działalność gospodarczą.

Przez działalność gospodarczą – rozumie się w myśl art. 3 pkt 9 ustawy – Ordynacja podatkowa każdą działalność dochodową wykonywaną we własnym imieniu i na własny rachunek lub na rachunek osoby trzeciej, także wtedy kiedy inne ustawy nie kwalifikują tej działalności jako gospodarczą albo nie kwalifikują podmiotu prowadzącego takiej działalności jako przedsiębiorcy. Powyższy obowiązek potwierdzają interpretacje urzędów skarbowych⁴⁷, które precyzują ponadto, że tylko sprzedaż turystom przebywającym na wypoczynku produktów roślinnych i zwierzęcych, pochodzących z własnej uprawy lub hodowli i nieprzetworzonych w sposób przemysłowy, nie musi być udokumentowana rachunkiem lub paragonem. W myśl bowiem art. 87 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa obowiązek wystawienia rachunku nie dotyczy rolników sprzedających produkty roślinne i zwierzęce pochodzące z własnej uprawy lub hodowli,

⁴⁵ Dz. U. Nr 212, poz. 1337 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. Nr 121, poz. 591 ze zm.

⁴⁷ Zob. interpretację Urzędu Skarbowego w Złotoryji z 31 marca 2006 r. o sygnaturze PD/414/1/6/2/06 oraz Urzędu Skarbowego w Leżajsku z 19 grudnia 2005 r. o sygnaturze US-PDM/415/9/2005.

nieprzerobione sposobem przemysłowym, chyba że sprzedaż jest dokonywana w ich odrębnych, stałych miejscach sprzedaży, poza obrębem uprawy lub hodowli.

5. Kolejnym podatkiem mającym zastosowanie w przypadku prowadzenia działalności agroturystycznej jest podatek od nieruchomości. Jest on uregulowany ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁸ i obejmuje wszystkich właścicieli gruntów, budowli oraz budynków. Podstawę opodatkowania dla gruntów stanowi, zgodnie z art. 4, powierzchnia, a dla budynków lub ich części – powierzchnia użytkowa. W myśl art. 2 ust. 2 powyższej ustawy opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Natomiast budynki, budowle i grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym usług hotelarskich podlegają podatkowi od nieruchomości według wyższej stawki⁴⁹.

Zgodnie z art. 1a ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, za działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy nie uważa się działalności rolniczej lub leśnej oraz wynajmu turystom pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych znajdujących się na obszarach wiejskich przez osoby ze stałym miejscem pobytu w gminie położonej na tym terenie, jeżeli liczba pokoi przeznaczonych do wynajęcia nie przekracza 5. Zatem budynek mieszkalny położony na obszarach wiejskich, w którym prowadzona jest przez rolnika (mającego stałe miejsce pobytu w gminie położonej na tym terenie) działalność agroturystyczna, polegająca na wynajmie nie więcej niż 5 pokoi, podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości według stawki przewidzianej dla budynków mieszkalnych, a nie dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Obowiązek opłacenia wyższego podatku powstaje w przypadku braku łącznego spełnienia przesłanek z omawianego art. 1a ust. 2, a także wtedy,

⁴⁸ Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.

⁴⁹ W myśl art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych „Rada gminy, w drodze uchwały, określi wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że stawki nie mogą przekroczyć rocznie: 1) od gruntów: a) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków – 0,62 zł od 1 m² powierzchni, [...] 2) od budynków lub ich części: a) mieszkalnych – 0,51 zł od 1 m² powierzchni użytkowej, b) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – 17,31 zł od 1 m² powierzchni użytkowej”.

gdy na terenie budynków mieszkalnych i gruntów rolnych świadczone są odpłatnie działalności niewymienione w powoływanym artykule, takie jak usługi żywienia lub usługi rekreacyjne.

6. Na końcu warto wspomnieć o obciążeniu zbliżonym do podatku, tj. o opłacie miejscowej, której inkasentami mogą zostać właściciele kwater agroturystycznych. Do jej uiszczenia, zgodnie z art. 17 powoływanej już ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, za każdy dzień pobytu mogą zostać zobowiązane osoby przebywające dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach. Zaliczają się do nich także miejscowości znajdujące się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej. Natomiast w miejscowościach o statusie uzdrowiska może być pobierana opłata uzdrowiskowa (której nie łączy się z opłatą miejscową). Wysokość opłaty, na obszarze swojej właściwości miejscowej, określają rady gmin. Mogą one w drodze uchwały zobowiązać kierowników obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie, do pełnienia funkcji inkasentów opłaty miejscowej przy wykonywaniu czynności meldunkowych.

7. Przeprowadzona analiza pozwala zauważyć, że polski ustawodawca w zakresie agroturystyki, jako działalności związanej z rolnictwem, przyznaje zwolnienia, ulgi, zniżki i inne ustępstwa podatkowe, które w konsekwencji mają niewątpliwie wpływ na wsparcie dochodów rolników, na rozwój działalności agroturystycznej, a w szerszej perspektywie na rozwój obszarów wiejskich. Na tle zaprezentowanych rozwiązań uzasadnione wydaje się ogólne stwierdzenie, że polskie przepisy podatkowe nie traktują agroturystyki w sposób mniej korzystny niż regulacje włoskie, mimo że omawiana aktywność nie ma w Polsce statusu tzw. powiązanej działalności rolniczej. Oba systemy podatkowe uznają agroturystykę za działalność gospodarczą odrębną od rolniczej, której jednak przyznają określone przywileje. Włoski model uprzywilejowania opiera się na zastosowaniu z mocy prawa zryczałtowanej formy opodatkowania zarówno w odniesieniu do podatku dochodowego jak i do podatku VAT. Polskie przepisy podatkowe oferują bardziej uprzywilejowany model, przewidując całkowite zwolnienie z podatku dochodowego dochodów uzyskiwanych z działalności agroturystycznej wykonywanej w granicach określonych w art. 21

ust. 1 pkt 43 updof. Takie rozwiązanie zrównuje dochody uzyskiwane z tej aktywności z dochodami osiąganymi z działalności rolniczej.

Podatnikom prowadzącym działalność poza zakresem wyznaczonym przez art. 21 ust. 1 pkt 43 updof polski ustawodawca rezerwuje jednak możliwość wyboru uprzywilejowanych form rozliczania podatku dochodowego określonych w ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osób fizycznych. Polskie przepisy, inaczej niż włoskie, ograniczają możliwość rozliczania podatku w formie ryczałtu, uzależniając jego zastosowanie od wysokości rocznych przychodów. Natomiast karta podatkowa może być stosowana w przypadku działalności agroturystycznej, polegającej na wynajmie do 12 pokoi, prowadzonej przez nie więcej niż dwóch zatrudnionych pracowników lub pełnoletnich członków rodziny, łącznie z małżonkiem. Obie uprzywilejowane formy opodatkowania wyłączają możliwość odpłatnego świadczenia w ramach działalności agroturystycznej innych usług turystycznych, rekreacyjnych, czy kulturalnych związanych z pobytem turystów. Odpłatne świadczenie wymienionych usług możliwe jest tylko w ramach opodatkowania na zasadach ogólnych.

Włoskie przepisy umożliwiają rozliczanie w formie ryczałtu podatku dochodowego od dochodu osiąganego z agroturystyki, pojmowanej zgodnie z definicją z art. 2 ust.1 ustawy nr 96/2006 jako wszelkie usługi przyjmowania i gościnności. Wskazana forma opodatkowania nie ogranicza zatem zakresu działalności agroturystycznej wyłącznie do świadczenia najmu lub do żywienia gości, a ponadto jej zastosowanie nie jest uwarunkowane wysokością osiągniętych dochodów. Jedynym ograniczeniem jest ilość osób przebywających na wypoczynku i ilość wydawanych posiłków, które zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy nr 96/2006 o agroturystyce nie mogą przekroczyć 10. W zakresie podatku VAT działalność agroturystyczna zarówno w Polsce, jak i we Włoszech nie korzysta ze zwolnienia przedmiotowego, przy czym polska ustawa o VAT objęła tę aktywność obniżoną, 7% stawką podatkową zamiast podstawową wynoszącą 22%. Takie rozwiązanie, w przeciwieństwie do włoskiego zryczałtowanego modelu VAT, nie pozbawia rolnika ani przedsiębiorcy prawa do odliczenia podatku naliczonego przy zakupach.

W zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków i gruntów na terenie których prowadzona jest agroturystyka, włoskie regulacje podatkowe są korzystniejsze, oferują bowiem zwolnienie podatkowe odnośnie do wszystkich nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności agroturystycznej, bez względu na zakres świadczonych w nich

usług związanych z agroturystyką. Natomiast w Polsce opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają jedynie użytki rolne. Niższa stawka opodatkowania, właściwa dla budynków mieszkalnych znajduje zastosowanie do budynków mieszkalnych, w których prowadzona jest działalność polegająca wyłącznie na wynajmie turystom do 5 pokoi gościnnych. Świadczenie innych usług w budynku mieszkalnym, w tym usług żywienia gości, powoduje obowiązek opłaty wyższej stawki podatku od nieruchomości, określonej dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Jak widać zakres ulg i przesłanek ich zastosowania jest zróżnicowany w obu systemach podatkowych, dlatego nie dysponując identycznym wspólnym „mianownikiem” trudno jest dokonać precyzyjnej oceny, który system podatkowy jest korzystniejszy. Niewątpliwie łączy je tendencja do kwalifikowania agroturystyki jako działalności gospodarczej i jednocześnie do preferencyjnego jej traktowania, zapewne ze względu na jej związek z – wciąż wymagającymi wsparcia – dochodowością gospodarstw rolnych i obszarami wiejskimi. Należy jednak wspomnieć, że włoski ustawodawca wymaga opłacenia dodatkowego podatku przy prowadzeniu agroturystyki, nieistniejącego w polskim systemie podatkowym, tj. regionalnego podatku od działalności produkcyjnej, który jest kolejnym ograniczeniem dochodów z agroturystyki i dodatkowym uciążliwym obowiązkiem.

LEGAL AND TAX ASPECTS OF AGRITOURISM

S u m m a r y

The aim of this article was an attempt at an evaluation whether and to what degree tax regulations promote agritourism business. Tax regulations referring to this form of agricultural activity were analysed. Italian legal solutions, of long standing, constituted the reference point for the evaluation of Polish regulations.

In conclusion the author states that Polish tax solutions concerning agritourism may not be considered less advantageous in comparison to Italian ones, despite the fact that the discussed form of economic activity in Poland does not have the status of the so-called related agricultural activity. The analysed tax systems consider agritourism as economic activity separate from agricultural activity, although they still grant certain privileges. In terms of income tax the Polish legislation, in contrast to the Italian system, allows for a possibility of a complete exemption from taxation for income from agritourism business. Exemptions, tax allowance, tax concessions and other tax relief forms provided for by the Polish law obviously have an effect on the supplementation of income for farmers and on the development of agritourism activity.

LA DISCIPLINA FISCALE DELL'AGRITURISMO

S o m m a r i o

Con questo articolo ci si propone di valutare se, e in quale misura, la regolazione fiscale favorisca lo svolgimento dell'attività agrituristica. A tal fine sono state esaminate le norme fiscali riguardanti l'agriturismo. Le soluzioni legislative italiane, aventi una lunga tradizione, costituiscono un punto di riferimento per la valutazione della regolazione polacca.

Nella conclusione l'Autrice afferma che le soluzioni fiscali polacche non possono essere considerate meno favorevoli rispetto a quelle italiane, nonostante nell'ordinamento giuridico polacco l'attività agrituristica non abbia lo *status* dell'attività agricola connessa. Entrambi i sistemi fiscali considerano l'agriturismo come un'attività commerciale distinta da quella agricola, alla quale, tuttavia, riservano alcuni privilegi. Per quanto riguarda, ad esempio, l'imposta sul reddito il legislatore polacco ha previsto, persino, diversamente da quello italiano, nel caso siano soddisfatti determinati criteri, la possibilità di un'esenzione totale dei redditi provenienti dall'attività agrituristica.

Indubbiamente, tutti gli esoneri, riduzioni e altre agevolazioni fiscali, previste nel sistema fiscale polacco, favoriscono il sostegno ai redditi degli agricoltori e lo sviluppo dell'attività agrituristica.

KAMILA BŁĄŻEJSKA

Prawne aspekty produkcji i wykorzystywania biogazu rolniczego w Polsce

1. W prawie unijnym brakuje definicji biogazu pochodzenia rolniczego. Ogólna definicja tego surowca, bez rozróżnienia pochodzenia, występuje w nowej dyrektywie nr 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zgodnie z którą biogaz jest to „gaz opałowy produkowany z biomasy i/lub z części odpadów ulegającej biodegradacji, który może być oczyszczony do poziomu odpowiadającego jakości gazu naturalnego, do stosowania jako biopaliwo, lub gaz drzewny”¹. W prawie polskim przez długi czas brakowało definicji biogazu rolniczego, dopiero w uchwalonej w styczniu 2010 r. ustawie o zmianie ustawy – Prawo energetyczne pojęcie to zostało określone jako „paliwo gazowe otrzymywane z surowców rolniczych, produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych, produktów ubocznych lub pozostałości przemysłu rolno-spożywczego lub biomasy leśnej w procesie fermentacji metanowej”².

Biogaz pozyskany w wyniku fermentacji gazowej odpadów organicznych oraz biomasy pochodzenia roślinnego znajduje zastosowanie w gazowych generatorach energii elektrycznej, kotłach gazowych (może być przesyłany do krajowej sieci dystrybucyjnej) oraz w kogeneracyjnych

¹ Załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy nr 2001/77/WE oraz nr 2003/30/WE, Dz. Urz. UE, L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 49.

² Zob. art. 1 ust. 1, lit. d) ustawy z 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2010, Nr 21, poz. 104), powoływanej dalej jako ustawa z 8 stycznia 2010 r.

instalacjach wytwarzających zarówno ciepło, jak i energię elektryczną³. Coraz częściej wykorzystuje się biogaz jako paliwo transportowe.

W biogazowniach rolniczych, oprócz organicznych odpadów rolniczych, do produkcji biogazu używa się roślin charakteryzujących się dużą wydajnością wytwarzania biometanu z jednej tony suchej masy⁴. Uprawa takich roślin powinna spełniać kryteria zrównoważonego rozwoju oraz być zgodna z unijnymi wymaganiami w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do rolnictwa, w tym z wymaganiami dotyczącymi ochrony jakości wód gruntowych i powierzchniowych oraz z wymaganiami społecznymi⁵. W obliczu tak restrykcyjnych wymogów, jakie muszą spełniać uprawy energetyczne, pozyskiwanie energii z odpadów rolniczych stanowi niezwykle atrakcyjne rozwiązanie. Warunki gospodarowania polskiego rolnictwa sprzyjają rozwojowi produkcji i wykorzystaniu biogazu, zapewniając odpowiednią bazę surowcową, zarówno w postaci odpadów organicznych pochodzenia rolniczego, jak i upraw roślin energetycznych.

Biogaz uważa się za cenny surowiec energetyczny ze względu na jego przynależność do grupy odnawialnych źródeł energii (OZE)⁶. Mimo że biogazownictwo rolnicze stanowi znaczącą część rynku OZE, m.in. w Niemczech, Szwecji i Stanach Zjednoczonych, w Polsce biogazowni rolniczych powstało niewiele⁷. Sytuacja taka wynika nie tylko ze zdominowanego przez źródła węglowe krajowego rynku energii, wpływają na nią także liczne czynniki natury prawnej, ekonomicznej i społecznej.

³ Obwieszczenie Ministra Gospodarki z 20 kwietnia 2006 r. w sprawie ogłoszenia raportu zawierającego analizę realizacji celów ilościowych i osiągniętych wyników w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii, M.P. 2006, Nr 31, poz. 343.

⁴ A. Kryłowicz, K. Chrzanowski, J. Usidus, *System wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej z biometanu*, w: *Odnawialne źródła energii a rozwój przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy*, Zamość 2002, s. 57-64.

⁵ Pkt 15 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/30/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę nr 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającej dyrektywę Rady nr 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającą dyrektywę 93/12/EWG, Dz. Urz. UE, L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 90.

⁶ W art. 3 ust. 20 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. 2006, Nr 89, poz. 625 z późn. zm.; powoływanej dalej jako Prawo energetyczne) ustawodawca zaliczył biogaz do odnawialnych źródeł energii, obok wiatru, promieniowania słonecznego, geotermii, fal, prądów i pływów morskich oraz wody.

⁷ Por. J. Krzak, *Biogazownie w Polsce – niedocenione źródło energii?*, „Infos”, Biuro Analiz Sejmowych, nr 4 z 19 lutego 2009 r., s. 2; R. Strachota, *Czas na biogaz*, „Poradnik Plantatora Buraka Cukrowego” 2008, nr 3, s. 30.

Już powyższe rozważania wskazują, że uzasadnione jest dokonanie analizy prawnych aspektów produkcji i wykorzystania biogazu rolniczego w Polsce. Przesłanką ku temu jest również niewielka liczba dotychczasowych publikacji na ten temat. Ważne wątki zostały poruszone w artykułach A. Charązki, stanowiących teoretyczne wsparcie platformy „Klaster 3x20”, promującej wykorzystanie OZE i koordynującej działalność rynkową podmiotów działających na rzecz realizacji pakietu energetyczno-klimatycznego⁸. Znacznie bogatsze są opracowania dotyczące pozaprawnych aspektów biogazownictwa rolniczego. W tym miejscu warto wspomnieć o monografii A. Oniszk-Popławskiej, M. Zowsik i G. Wiśniewskiego *Produkcja i wykorzystanie biogazu rolniczego*, wydanej w formie poradnika dla inwestorów⁹, która należy do pionierskich publikacji z tej dziedziny w kraju.

Dla podmiotów działających w sektorze biogazowym ważny okazał się dokument resortów gospodarki i środowiska „Innowacyjna energetyka – rolnictwo energetyczne”¹⁰, w którym przedstawiono pokrótce prawne aspekty produkcji i zagospodarowania biogazu rolniczego. We wspomnianym dokumencie przedstawione zostały główne założenia strategii rozwoju polskiego biogazownictwa rolniczego, które następnie wpłynęły na kształt kluczowej dla sektora ustawy z 8 stycznia 2010 r.¹¹

Celem niniejszych rozważań jest podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu regulacja prawna produkcji i wykorzystania biogazu rolniczego wpływa na rozwój tej gałęzi OZE. W szczególności chodzi o rozstrzygnięcie, jakie zmiany w ustawodawstwie są w stanie zagwarantować dynamiczny rozwój biogazownictwa rolniczego w Polsce.

Struktura rozważań jest pochodną sformułowanego powyżej celu. Niniejsze opracowanie otwiera zwięzły opis czynników warunkujących ros-

⁸ Zob. A. J. Charązka, *Bariery prawne wpływające na budowę i funkcjonowanie biogazowni rolniczej*; idem, *Zwolnienia podatkowe dla rolnika budującego biogazownię*, „Klaster 3x20” wyd. internetowe, Warszawa 2008.

⁹ Zob. A. Oniszk-Popławska, M. Zowsik, G. Wiśniewski. *Produkcja i wykorzystanie biogazu rolniczego*, Gdańsk-Warszawa 2003.

¹⁰ Zob. program „Innowacyjna energetyka – rolnictwo energetyczne” opracowany przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, projekt z 9 lipca 2009 r.

¹¹ Oprócz zmian w ustawie – Prawo energetyczne, nowa ustawa dokonuje zmian w ustawie z 26 października 2000 r. o giełdach towarowych, w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, w ustawie z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz w ustawie z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym.

nące zapotrzebowanie na energię pochodzącą z biogazu rolniczego. Na tym tle zostały omówione przepisy prawne, które odnoszą się do produkcji i wykorzystania biogazu rolniczego.

2. Analizę wpływu prawa na rozwój biogazownictwa rolniczego warto poprzedzić wskazaniem czynników determinujących potrzebę wsparcia tego sektora. Na pierwszym miejscu należy wymienić zobowiązania zawarte w umowach międzynarodowych oraz w prawie wspólnotowym, zgodnie z którymi sektor energetyki odnawialnej stanowi priorytetowy obszar w polityce energetycznej i ochrony środowiska. W tym kontekście kwestia wykorzystania biogazu rolniczego nabiera szczególnego znaczenia.

Nieodzowność inwestowania w technologie pozyskiwania biogazu rolniczego stanowi pośredni efekt ratyfikacji przez Polskę – sporządzonej w 1992 r. w Nowym Jorku – Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (zwanej także Konwencją klimatyczną). Strony Konwencji zadeklarowały działania prowadzące do zapobiegania antropogenicznym emisjom gazów cieplarnianych, w szczególności w dziedzinie energetyki, transportu, przemysłu, rolnictwa, leśnictwa i gospodarki odpadami¹². Protokół do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych zawiera zapowiedzi wypełniania kolejnych zobowiązań w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym; podkreślono w nim rangę wspierania zrównoważonych form gospodarki rolnej w kontekście ochrony klimatu¹³. Mimo że podczas kolejnej konferencji stron Konwencji klimatycznej (Kopenhaga, grudzień 2009 r.) 193 państwom członkowskim Organizacji Narodów Zjednoczonych nie udało się zawrzeć porozumienia będącego kontynuacją poprzedniego protokołu¹⁴, globalny trend odwrotu od wysokeemisyjnych gospodarek zaczyna być dostrzegalny¹⁵.

Ważny przejaw zachodzących zmian stanowi przyjęty przez Parlament Europejski w grudniu 2008 r. pakiet energetyczno-klimatyczny. Państwa członkowskie zobowiązały się wówczas, że do roku 2020 w skali całej Unii Europejskiej udział odnawialnych źródeł w produkcji energii

¹² Art. 4 ust. 1 lit. c) Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz. U. 1996, Nr 53, poz. 238.

¹³ Art. 2 ust. 1 lit. a) Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz. U. 2005, Nr 203, poz. 1684.

¹⁴ Protokół do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wygaśnie w 2012 r.

¹⁵ Niestety, choć dostrzegalny, trend ów nadal pozostaje zbyt powolny, aby skutecznie przeciwstawić się prognozowanemu przez klimatologów globalnemu ociepleniu.

wyniesie co najmniej 20%, przy jednoczesnym zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych także o 20%. Celom tym ma towarzyszyć dwudziestoprocentowy wzrost efektywności energetycznej. Na pakiet, zwany pakietem „3x20” (ze względu na zawarte w nim zobowiązania) składa się wiele aktów prawnych. Należy do nich m.in. wspomniana wyżej dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie stosowania energii ze źródeł odnawialnych. W załączniku I do tej dyrektywy przedstawione są krajowe cele ogólne w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. Zgodnie z wytycznymi zapisanymi we wspomnianym dokumencie, w Polsce udział energii z OZE w finalnym zużyciu energii brutto ma osiągnąć 15% do 2020 r.¹⁶ Zadanie postawione przed polskim sektorem energetyki odnawialnej nie pozwala krajowym organom decyzyjnym na zaniechanie poszukiwań i wsparcia możliwie skutecznych metod jego realizacji, tym bardziej że bilans energii pierwotnej w Polsce jest zdominowany przez energetykę węglową.

Ze względu na uwarunkowania energetyczne naszego kraju oraz potencjał energetyczny polskiego rolnictwa¹⁷, sektor OZE może być z powodzeniem rozwijany w oparciu o wykorzystanie biomasy pochodzenia rolniczego¹⁸. Rosnący krajowy popyt na energię, zarówno ciepłą, jak i elektryczną, oraz coraz wyższe ceny paliw konwencjonalnych pozwalają domniemywać, że sektor biogazownictwa rolniczego, o ile zaistnieją po temu odpowiednie warunki, będzie rozwijał się dynamicznie¹⁹. Dywersyfikacja źródeł energii w postaci zwiększania udziału OZE w bilansie energetycznym państwa wpisuje się nie tylko w plan przeciwdziałania zmianom klimatu i ochronę środowiska naturalnego, lecz stanowi także ważny element polityki zrównoważonego rozwoju, poprawiając konkurencyjność gospodarki i przysparzając wymiernej wartości dodanej.

Zanim zostaną podjęte dalsze rozważania, warto w tym miejscu przyrzeć się bliżej konsekwencjom wykorzystania i produkcji biogazu rolniczego dla gospodarki, społeczeństwa i środowiska naturalnego kraju, w którym jest on wytwarzany.

¹⁶ W 2005 r. wskaźnik ten wynosił 7,2%.

¹⁷ Według szacunków Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, potencjał energetyczny polskiego rolnictwa pozwala na roczne wytwarzanie do 6 mld m³ biogazu o czystości gazu ziemnego wysokometanowego; zob. *Założenia Programu rozwoju biogazowni rolniczych*, dokument Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, maj 2009, s. 6.

¹⁸ Zob. P. Gradziuk, A. Grzybek, K. Kowalczyk, B. Kościk, *Biopaliwa*, Warszawa 2003, s. 56.

¹⁹ Por. J. Krzak, op. cit., s. 4.

Do jednej z ważniejszych przesłanek do zagospodarowania w celach energetycznych surowców rolnych nienadających się do spożycia, należy wysoki potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych. Produkcja biogazu wiąże się ze znacznie mniejszymi emisjami metanu, dwutlenku węgla, pyłów i podtlenku azotu w porównaniu do tych, jakie powstają przy wytwarzaniu energii z paliw konwencjonalnych. Spalanie biogazu chroni atmosferę przed emisją metanu zawartego w nawozach zwierzęcych i innych organicznych odpadach rolniczych, które – nieprawidłowo składowane – są przyczyną niekontrolowanych emisji tego gazu.

Między innymi właśnie dzięki właściwości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych rozwój instalacji do wykorzystania biogazu rolniczego odgrywa kluczową rolę w unijnej polityce ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Świadczy o tym treść rezolucji Parlamentu Europejskiego z 12 marca 2008 r. w sprawie zrównoważonego rolnictwa i biogazu²⁰, w której uznano biogaz za znaczące źródło energii, przyczyniające się do ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju gospodarczego, rolniczego i wiejskiego. W dokumencie tym zawarto także postulat priorytetowego traktowania produkcji biogazu z nawozu zwierzęcego, osadów oraz odpadów zwierzęcych i organicznych. Stanowisko Parlamentu Europejskiego znalazło odzwierciedlenie w przepisach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych²¹.

W dokumencie strategicznym „Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”²², przyjętym przez Radę Ministrów 16 grudnia 2008 r., określono główne kierunki działań prowadzących do odpowiedniej ochrony środowiska naturalnego. Za jedno z naczelných wyzwań dla Polski w nadchodzących latach uznano dalszą redukcję gazów cieplarnianych oraz możliwie szybkie uchwalenie innego dokumentu strategicznego „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.”²³, zawierającego wytyczne dotyczące mechanizmów stymulujących efektywność energetyczną i wykorzystanie OZE. W pkt 4.3.3. „Polityki eko-

²⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12 marca 2008 r. w sprawie zrównoważonego rolnictwa i biogazu: potrzeba przeglądu prawodawstwa UE, 2007/2107(INI), P6_TA(2008)0095.

²¹ Dz. Urz. UE, L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 17.

²² Wszedł w życie w maju 2009 r. na mocy uchwały Sejmu RP z 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”, M.P. 2009, Nr 34, poz. 501.

²³ 10 listopada 2009 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę „Polityka energetyczna Polski do roku 2030”.

logicznej [...]” założono wyposażenie jak największej liczby gospodarstw rolnych w zbiorniki na gnojowicę i płyty obornikowe. Do realizacji tego celu może przyczynić się budowa biogazowni zlokalizowanych przy gospodarstwach rolnych wyposażonych m.in. w zbiorniki na organiczne odpady rolne, spełniające wymagane kryteria.

Co więcej, zagospodarowanie odpadów w biogazowniach rolniczych oznacza również pozbycie się przykrego zapachu, jaki towarzyszy fermentacji substancji organicznych oraz higienizację gnojówki i odpadów poubojowych. W ten sposób gospodarstwa rolne mają szansę zneutralizować odpady mogące zawierać pasożyty, bakterie, metale ciężkie oraz inne niebezpieczne substancje zagrażające zdrowiu publicznemu lub środowisku naturalnemu²⁴.

Warto wspomnieć, że dzięki lokalnym wytwórniom biogazu wzrośnie udział energetyki rozproszonej w ogólnym bilansie energetycznym, zwiększając tym samym narodowe bezpieczeństwo energetyczne. Produkcja biogazu o właściwościach gazu ziemnego umożliwi pokrycie części zapotrzebowania na ten surowiec bez konieczności jego importu. W obliczu przerw w dostawach gazu ziemnego z innych państw, jakie dotknęły Polskę w ostatnich latach, dywersyfikacja źródeł tego surowca zyskuje strategiczny charakter.

Dodatkowym atutem biogazowni rolniczych jest niezależność ich mocy wytwórczych od warunków pogodowych oraz pór roku. To właśnie stabilności dostaw energii cieplnej i elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu, biogaz rolniczy zawdzięcza przewagę konkurencyjną wobec innych OZE (np. słońca czy wiatru), niezdolnych do zapewnienia trwałej podaży energii w skali doby, miesiąca czy roku. Nie bez znaczenia jest również to, że produktem ubocznym pracy rolniczych instalacji biogazowych jest wysokiej jakości nawóz organiczny.

Do pozostałych korzyści wykorzystania biogazu należy aktywizacja gospodarcza wsi oraz podniesienie przychodów rolniczych. Często zwraca się uwagę na fakt, że lokalne wytwarzanie energii oznacza mniejsze straty podczas jej przesyłania, a przecież wzrost efektywności energetycznej gospodarki jest priorytetem w polityce energetycznej Polski do 2030 r.²⁵

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki wykorzystania biogazu rolniczego, trudno się dziwić tendencji do rozwoju tego sektora, choć niepokoi fakt, że realne jej przejawy pojawiły się w Polsce stosunkowo późno.

²⁴ P. Gradziuk, A. Grzybek, K. Kowalczyk, B. Kościk, op. cit., s. 57.

²⁵ Zob. „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.”, s. 6.

Dopiero 9 lipca 2009 r. przedstawiono w Sejmie projekt resortu gospodarki – „Innowacyjna energetyka – rolnictwo energetyczne” (IERE)²⁶. Dwa miesiące wcześniej Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazał Ministrowi Gospodarki dokument „Założenia programu rozwoju biogazowni rolniczych”²⁷, stanowiący propozycję uzupełnień do programu IERE. Główne postulaty Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi stały się integralną częścią projektu resortu gospodarki. Zgodnie z zawartymi w nim założeniami, do 2020 r. ma w Polsce powstać około dwóch tysięcy biogazowni o średniej mocy 1 MW²⁸. Realizacja tego projektu przesądza instalację co najmniej jednej biogazowni w każdej gminie. O tym, jak ambitne są plany Ministerstwa Gospodarki, świadczy fakt, że aktualnie w Polsce funkcjonuje zaledwie sześć biogazowni rolniczych²⁹.

3. Stworzenie warunków sprzyjających instalacji biogazowni rolniczej oraz wykorzystaniu jej produktów wymaga zmian w krajowym ustawodawstwie. Jak wspomniano wcześniej, w największym stopniu dotyczą one Prawa energetycznego oraz rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Proces legislacyjny wprowadzający nowe regulacje w tym zakresie niedawno dobiegł końca, warto więc w tym miejscu przyrzeć się ustawie z 8 stycznia 2010 r., która zmodyfikowała treść ustawy – Prawo energetyczne i niektórych innych ustaw.

Po pierwsze – nowe przepisy definiują termin „biogaz rolniczy”, co stanowi pierwszy etap do pełnego uwzględnienia badanego sektora OZE w obowiązującym porządku prawnym. Pierwsza legalna charakterystyka „biogazu rolniczego” (przytoczona na początku niniejszego opracowania) zaczęła obowiązywać wraz z wejściem w życie ustawy z 8 stycznia 2010 r. Jej mankamentem jest swoista niejednoznaczność, wykluczająca z pojęcia biogazu pochodzenia rolniczego biogaz wyprodukowany z osadów ściekowych i/lub innych organicznych substratów biodegradowalnych, a także biogaz wytworzony w procesie fermentacji metanowej z mieszaniny substratów pochodzenia rolniczego i innych. Zawężony tym samym został krąg potencjalnych beneficjentów programów wsparcia przeznaczonych dla wytwórców biogazu rolniczego. Producenci biogazu „nierolniczego” nie tylko pozbawieni będą uprawnień do uzyskania świadectwa pocho-

²⁶ Por. program „Innowacyjna energetyka – rolnictwo energetyczne”, op. cit.

²⁷ Por. „Założenia programu rozwoju biogazowni rolniczych”, s. 4.

²⁸ Ibidem, s. 6.

²⁹ Mapa odnawialnych źródeł energii Urzędu Regulacji Energetyki, projekt nr 2006/018-180.02.04.04, dane z 30 września 2009 r.

dzenia, zarezerwowanego dla biogazu rolniczego, lecz nie otrzymają gwarancji odbioru biogazu. Ograniczenie wprowadzone przez ustawodawcę może skutkować mniejszą ilością nowych instalacji³⁰.

Należy pozytywnie ocenić uwzględnienie w ustawie z 8 stycznia 2010 r. biogazu rolniczego w definicji paliw gazowych. Art. 3 ust. 3a Prawa energetycznego został uzupełniony i otrzymał brzmienie: „Paliwa gazowe – gaz ziemny wysokometanowy lub zaazotowany, w tym skroplony gaz ziemny oraz propan-butan lub inne rodzaje gazu palnego, dostarczane za pomocą sieci gazowej, a także biogaz rolniczy, niezależnie od ich przeznaczenia”³¹.

Ustawa z 8 stycznia 2010 r. wprowadza również zmiany w zakresie wsparcia produkcji biogazu rolniczego, dodając art. 9o ust. 1 do ustawy – Prawo energetyczne. Zgodnie z proponowanym przepisem, potwierdzeniem wytworzenia biogazu rolniczego oraz wprowadzenia go do gazowej sieci dystrybucyjnej będzie świadectwo pochodzenia biogazu rolniczego (zwane „świadectwem pochodzenia biogazu”)³² wydawane przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, na wniosek producenta biogazu rolniczego, za pośrednictwem operatora gazowego systemu dystrybucyjnego, na którego obszarze działania znajduje się instalacja do wytwarzania biogazu rolniczego. Wydawanie świadectw pochodzenia biogazu będą regulować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o wydawaniu zaświadczeń.

Zgodnie z nową ustawą, świadectwa pochodzenia OZE (zwane zielonymi certyfikatami) nie mają zastosowania w przypadku wytwarzania energii elektrycznej wytworzonej w źródłach przetwarzających biogaz rolniczy, za który pragnie się uzyskać świadectwo pochodzenia biogazu³³. W zamian za to świadectwo pochodzenia biogazu ma być traktowane tak, jak dotychczasowe świadectwa pochodzenia gwarantujące wytworzenie danej ilości energii elektrycznej w OZE³⁴. Sposób obliczania ekwiwalent-

³⁰ Szerzej na ten temat pisze M. Ćwil, *Wdrażanie programu IERE*, materiały konferencyjne „Bioenergia w Rolnictwie”, Poznań, październik 2009 r.

³¹ Definicja ta po raz pierwszy została sformułowana w programie „Innowacyjna energetyka – rolnictwo energetyczne”, s. 9.

³² Zob. art. 1 ust. 18 ustawy z 8 stycznia 2010 r. Świadectwa pochodzenia biogazu będą wydawane od 1 stycznia 2011 r.

³³ Art. 1 ust. 7 lit. f) ustawy z 8 stycznia 2010 r.

³⁴ Zgodnie z art. 9e Prawa energetycznego, świadectwo pochodzenia energii jest potwierdzeniem wytworzenia tej energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii. O certyfikacji energii pochodzącej z OZE pisze K. Brodziński w artykule „Kolorowa” energia na Towarowej Giełdzie Energii, „Czysta Energia” 2009, nr 10, s. 12-14.

nej ilości energii elektrycznej, który pozwala skorelować system wsparcia biogazu z systemem świadectw pochodzenia z OZE, zostanie określony w rozporządzeniu Ministra Gospodarki wydanym na podstawie art. 9a ust. 11 Prawa energetycznego³⁵. Nowy rodzaj świadectw pochodzenia z pewnością przyspieszy rozwój sektora biogazownictwa rolniczego.

W myśl art. 9a Prawa energetycznego, przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub jej obrotem i sprzedające tę energię odbiorcom końcowym, przyłączonym do sieci na terytorium Polski, jest zobowiązane do uzyskania świadectwa pochodzenia energii i przedstawienia go do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki. Alternatywę dla świadectw pochodzenia stanowi adekwatna opłata zastępcza. Nowelizacja ustawy wprowadziła możliwość wypełnienia tego obowiązku świadectwami pochodzenia biogazu z ekwiwalentnie przeliczoną ilością biogazu na energię elektryczną. Warto zauważyć, że taka zmiana nie oznacza nakładania nowych obowiązków na przedsiębiorstwa energetyczne, a jedynie rozszerza zakres podmiotowy i przedmiotowy dotychczasowego systemu³⁶.

Już w rozporządzeniu z 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła³⁷, ustawodawca nałożył na przedsiębiorstwa energetyczne, zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub jej obrotem i sprzedające tę energię odbiorcom końcowym, obowiązek zakupu określonej ilości energii ze źródeł skojarzonych. Od połowy 2007 r. system ten został zastąpiony mechanizmem obrotu świadectwami pochodzenia energii, które certyfikują udział energii produkowanej z kogeneracji w wysokosprawnym skojarzeniu³⁸.

Wspomniane zmiany są następstwem implementacji dyrektywy nr 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (dyrektywy kogeneracyjnej)³⁹.

³⁵ Doniosłość tej problematyki została podkreślona już w programie IERE.

³⁶ Pisze o tym Z. Muras, *Energetyka odnawialna i kogeneracja – ewolucja systemu wsparcia*, „Czysta Energia” 2010, nr 1, s. 12-14.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 9 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, Dz. U. 2004, Nr 267, poz. 2657.

³⁸ Zgodnie z art. 91 ust. 1 Prawa energetycznego, potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji jest „świadectwo pochodzenia z kogeneracji”.

³⁹ Zob. dyrektywę nr 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniającą dyrektywę 92/42/EWG, Dz. Urz. UE, L 52 z 21 lutego 2004 r.

Przepisy wdrażające zostały wprowadzone ustawą z 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie oceny zgodności⁴⁰. Oceniane jako korzystne dla energetyki rozproszonej, a zwłaszcza kogeneracji gazowej, w którą wpisują się biogazownie rolnicze, nowe regulacje nakładają na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek odbioru energii wytworzonej w skojarzeniu oraz uzyskania odpowiedniej liczby świadectw pochodzenia z kogeneracji⁴¹.

Niemniej jednak nadal brakuje szczegółowych przepisów regulujących kwestię wydawania świadectw kogeneracyjnych w odniesieniu do jednostek energii wytworzonej w biogazowniach rolniczych zdolnych do produkcji w kogeneracji. Dotychczasowe przepisy nie są wystarczająco precyzyjne, by zapewnić producentom energii elektrycznej z biogazu rolniczego odpowiednią certyfikację wytworzonej energii. Kontrowersje budzi kwestia, czy energii elektrycznej i ciepłej wytworzonej w jednej instalacji biogazowej przysługuje jeden certyfikat, czy też oba świadectwa: z tytułu wytworzenia energii z OZE i w kogeneracji. Co więcej – w art. 91 ust. 1 Prawa energetycznego ustawodawca uznał, że świadectwo pochodzenia z kogeneracji przysługuje m.in. jednostkom opalanych paliwami gazowymi lub o łącznej mocy zainstalowanej źródła poniżej 1 MW. Ze względu na niski stopień precyzji takiego sformułowania, ustawa z 8 stycznia 2010 r. wprowadza przepis, dzięki któremu świadectwa pochodzenia z kogeneracji przysługują również energii elektrycznej wytwarzanej w wysokosprawnej jednostce kogeneracji, opalanej gazem uzyskanym z przetwarzania biomasy w rozumieniu ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁴². W związku z powyższym, świadectwa pochodzenia z kogeneracji będą odtąd niebagatelną zachętą dla inwestorów i przyczynią się zapewne do dalszego rozwoju biogazownictwa rolniczego.

Biogaz pochodzenia rolniczego, zanim zostanie wprowadzony do sieci dystrybucyjnej, musi spełnić wymogi jakościowe, ustalone w odrębnym

⁴⁰ Dz. U. 2007, Nr 21, poz. 124.

⁴¹ Tak P. Bućko, *Kogeneracja gazowa w nowych uwarunkowaniach po implementacji dyrektywy europejskiej*, „Rynek Energii” 2007, nr 4.

⁴² Zgodnie z definicją zawartą w art. 2, ust. 1 pkt 2 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. 2006, Nr 169, poz. 1199 z późn. zm.) do biomasy zalicza się stałe lub ciekłe substancje pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego, które ulegają biodegradacji, pochodzące z produktów, odpadów i pozostałości z produkcji rolnej oraz leśnej, przemysłu przetwarzającego ich produkty, a także części pozostałych odpadów, które ulegają biodegradacji, a w szczególności surowce rolnicze.

rozporządzeniu ministra gospodarki. Ważne jest zatem określenie parametrów technicznych i technologicznych wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła z biogazu rolniczego oraz wyznaczenie dokładnych wymogów dotyczących pomiarów, rejestracji i sposobu ich wykonania w odniesieniu do ilości energii wytworzonej w tych źródłach⁴³. W przepisach należałoby zatem uwzględnić miejsca dokonywania pomiarów ilości biogazu rolniczego oraz określić sposoby przeliczania ilości wytworzonego surowca na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej pochodzącej z OZE. Niemniej istotne dla inwestorów jest ustalenie (w drodze rozporządzenia Ministra Gospodarki) warunków przyłączenia biogazowni rolniczych do dystrybucyjnej sieci gazowej. Brak przyłączenia uniemożliwia sprzedaż wyprodukowanego biogazu.

Oprócz ustawy z 8 stycznia 2010 r., kluczowej dla dalszego rozwoju produkcji i wykorzystania biogazu rolniczego w naszym kraju, warto także poddać rozważaniom ustawę z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁴⁴ wraz z wydanymi do niej rozporządzeniami. Wpływ przepisów ustawy o odpadach na sektor biogazownictwa rolniczego wynika z faktu, że w biogazowniach rolniczych, zwłaszcza tych opartych na nowoczesnych technologiach, przeważnie stosuje się mieszanek substratów, poddając procesowi współfermentacji odchody zwierzęce i odpady przemysłu rolno-spożywczego.

W załączniku 5 do ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁴⁵ wymieniono piętnaście kategorii odzysku odpadów. Większość odpadów nadających się do wykorzystania przy produkcji biogazu należy do kategorii R10, czyli odpadów odzyskiwanych poprzez rozprowadzanie na powierzchni ziemi w celu nawożenia lub ulepszenia gleby⁴⁶. Należy zauważyć, że dla operatorów biogazowni znacznie korzystniejsze byłoby zaliczenie używanych odpadów do kategorii R1, skupiającej odpady odzyskiwane w procesie ich wykorzystania jako paliwa lub inny środek wytwarzania energii. Niezbędną poprawką w ustawie o odpadach, o której nie wspomniano

⁴³ Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki z 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii, Dz. U. 2008, Nr 156, poz. 969.

⁴⁴ Dz. U. 2001, Nr 62, poz. 628 z późn. zm. (powoływana dalej jako ustawa o odpadach z 2001 r.).

⁴⁵ Załącznik nr 5 do ustawy o odpadach z 2001 r.

⁴⁶ Ibidem.

w programie IERE, byłoby zatem zakwalifikowanie odpadów, służących jako substrat w biogazowniach rolniczych, do kategorii R1.

Przyjmuje się, że substraty wykorzystywane w biogazowniach rolniczych należą do kategorii R3, uwzględniającej te odpady, które są odzyskiwane w formie recyklingu lub regeneracji substancji organicznych stosowanych jako rozpuszczalniki. Takie zakwalifikowanie organicznych odpadów pochodzenia rolniczego zostało oparte na definicji recyklingu, zgodnie z którą przez „recykling organiczny” rozumie się obróbkę tlenową (w tym kompostowanie) i beztlenową odpadów ulegających rozkładowi biologicznemu w kontrolowanych warunkach przy wykorzystaniu mikroorganizmów, w wyniku której powstaje materia organiczna lub metan⁴⁷. W tym kontekście, mimo braku jednoznacznej klasyfikacji substratów do produkcji biogazu rolniczego, bez wahania można potraktować biogazownie rolnicze jak instalacje do odzysku odpadów⁴⁸.

Innym aspektem poruszanej problematyki jest wykorzystanie odpadów pofermentacyjnych z biogazowni rolniczych. W marcu 2008 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 listopada 2007 r. w sprawie procesu odzysku R10⁴⁹. Do odpadów kategorii R10 ustawodawca zaliczył m.in.: odpadową masę roślinną, odchody zwierząt gospodarskich w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, szlamy z mycia, czyszczenia, obierania, odwirowywania i oddzielania surowców tylko z roślin okopowych, wytloki i inne odpady z przetwórstwa produktów roślinnych, wysłodki, odpady z mycia, oczyszczania i mechanicznego rozdrabniania surowców tylko z roślin okopowych, materiał po procesie kompostowania, cieczy z beztlenowego rozkładu gnojowicy, odpadów roślinnych lub roślin oraz przefermentowane odpady z beztlenowego rozkładu gnojowicy, odpadów roślinnych i zwierzęcych. W cytowanym rozporządzeniu zaznaczono, że materiał po procesie fermentacji pochodzenia zwierzęcego powinien spełniać wymagania zawarte w przepisach rozporządzenia nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 października 2002 r. ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi⁵⁰. Zgodnie z art. 1 ust.1 rozporządzenia

⁴⁷ Art. 3 ust. 2, pkt 14 ustawy o odpadach z 2001 r.

⁴⁸ W. Romaniuk, A. Karbowy, M. Łukaszuk, *Wymagania formalno-prawne projektowania i budowy biogazowni rolniczych*, „Problemy Inżynierii Rolniczej” 2008, nr 4, s. 166.

⁴⁹ Dz. U. 2007, Nr 228, poz. 1685.

⁵⁰ Dz. Urz. UE, L 273 z 10 października 2002 r.

w sprawie procesu odzysku R10⁵¹, ustawodawca określa warunki odzysku wyżej wymienionych odpadów w celu nawożenia lub ulepszenia gleby. Obecnie są one bardzo restrykcyjne. Pozostałości pofermentacyjne substratów do produkcji biogazu rolniczego (zwłaszcza gnojowicy) kwalifikują się najczęściej właśnie do kategorii R10 lub R14⁵². Z tego względu, aby ułatwić odzysk odpadów z biogazowni, należałoby złagodzić wymogi dotyczące ich wykorzystania⁵³.

Jak zauważa A. Charązka, w katalogu odpadów ustawodawca nie uwzględnił niektórych ważnych substancji mogących znaleźć zastosowanie jako substrat do produkcji biogazu. Chodzi przede wszystkim o glicerynę – odpad powstający przy produkcji biodiesla, odpady tłuszczowe rzeźni oraz pozostałości procesu wytwarzania karmy dla zwierząt⁵⁴.

Innym obszarem legislacji, istotnym dla szerszego wykorzystania biogazowni rolniczych, są ustawy regulujące obciążenia fiskalne podmiotów produkujących biogaz rolniczy. W krajowym ustawodawstwie przewidziano ulgi inwestycyjne dla producentów energii z odnawialnych źródeł. Przykładowo, na podstawie ustawy o podatku rolnym⁵⁵ podatnik podatku rolnego jest uprawniony do skorzystania z ulgi inwestycyjnej z tytułu wydatków poniesionych na zakup i zainstalowanie urządzeń do wykorzystywania na cele produkcyjne z odnawialnych źródeł energii. Podatnik ma prawo do odliczenia od należnego podatku rolnego kwoty do 25% nakładów inwestycyjnych. Ulga dotyczy gruntów położonych na terenie tej gminy, w której została zrealizowana inwestycja. Maksymalny okres korzystania z prawa do odliczenia od podatku rolnego wynosi piętnaście lat, począwszy od zakończenia realizacji inwestycji. Po upływie tego czasu rolnik traci prawo do ulgi, co często następuje zanim zostanie wyczerpany limit 25% kwoty wydatków inwestycyjnych. Dzieje się tak ze względu na relatywnie niską wysokość podatku rolnego obciążającego przeciętne gospodarstwo rolne w porównaniu z nakładami na inwestycje związane z budową np. biogazowni rolniczej lub innych instalacji do produkcji

⁵¹ Dz. U. 2007, Nr 228 poz. 1685.

⁵² Zgodnie z załącznikiem nr 5 ustawy o odpadach z 2001 r., proces odzysku odpadów należących do kategorii R14 oznacza „inne działania polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub części”.

⁵³ Zob. „Program innowacyjna energetyka – rolnictwo energetyczne”, s. 9.

⁵⁴ Zob. A. J. Charązka, op. cit., s. 3 i n.

⁵⁵ Obwieszczenie Marszałka Sejmu RP z 20 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podatku rolnym, art. 13 ust. 1 pkt 2 lit. c), Dz. U. 2006, Nr 136, poz. 969 z późn. zm.

energii z OZE. Wskazane byłoby zatem wydłużenie okresu przysługiwania ulg inwestycyjnych w podatku rolnym⁵⁶.

W przypadku sprzedaży lub przejęcia obiektów, których zakup, modernizacja czy zainstalowanie są objęte ulgą inwestycyjną, nabywca nie uzyskuje prawa do tej ulgi. Wyjątek stanowi taka sprzedaż gospodarstwa rolnego, która zostaje przeprowadzona w zgodzie z przepisami o ubezpieczeniu społecznym rolników lub w drodze dziedziczenia⁵⁷.

Kolejną ulgą przysługującą inwestorom z tytułu wydatków na instalacje do produkcji energii ze źródeł odnawialnych jest zwolnienie z podatku akcyzowego. Ta kwestia została uregulowana w art. 23 ust. 3 ustawy z 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym⁵⁸, który jest pochodną przepisów prawa wspólnotowego w tym zakresie⁵⁹. Niestety, ani ulga w podatku rolnym, ani zwolnienie z podatku akcyzowego nie stanowią dostatecznych środków wsparcia, by pobudzić potencjalnych inwestorów do działania. W Polsce wciąż brak adekwatnych ulg fiskalnych, aktywizujących w wymierny sposób sektor energetyki odnawialnej. Pożądane dla rozwoju sektora biogazowni rolniczych byłoby m.in. zharmonizowanie z legislacją wspólnotową podatku VAT na materiały, urządzenia i systemy ekologiczne oraz wprowadzenie zwolnień podatkowych dla przemysłu i instytucji inwestujących w badania naukowe w tej dziedzinie.

Analizując kwestię wpływu legislacji na rozwój biogazownictwa rolniczego, warto zwrócić uwagę na przepisy ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶⁰. Ani sama ustawa, ani żaden z wydanych do niej aktów wykonawczych nie zawierają precyzyjnych przepisów stanowiących o obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko w odniesieniu do biogazowni rolniczych⁶¹. Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia

⁵⁶ Szerzej zob. A. J. Charązka, op. cit., s. 2 i n.

⁵⁷ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 z późn. zm.

⁵⁸ Dz. U. 2004, Nr 29, poz. 257 z późn. zm.

⁵⁹ Dyrektywa Rady nr 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz. Urz. UE, L 283 z 31 października 2003 r., s. 51.

⁶⁰ Dz. U. 2001, Nr 62, poz. 627 z późn. zm.

⁶¹ W. Romaniuk, A. Karbowy, M. Łukaszuk, op. cit., s. 161.

raportu o oddziaływaniu na środowisko⁶² nie kwalifikuje jednoznacznie biogazowni do kategorii inwestycji mogących znacząco oddziaływać na otoczenie. Niemniej jednak biogazownie rolnicze, jako instalacje służące do celowej produkcji biogazu z odchodów zwierzęcych, biomasy roślinnej czy innych organicznych odpadów komunalnych, zwykle zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

W zależności od rodzaju substratów do produkcji biogazu, zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy rozporządzenia z 2004 r. W przypadku wykorzystywania biomasy roślinnej biogazownia będzie kwalifikowana jako instalacja do produkcji paliw z produktów roślinnych mogąca potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko⁶³. Podobnie, w przypadku stosowania do tego celu odpadów poubojowych, odpadów paszowych i innych odpadów z rolnictwa, sadownictwa itp., biogazownia zostanie uznana za instalację związaną z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, mogącą „potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”⁶⁴. Gdy zaś materiałem do produkcji biogazu będą odpady niebezpieczne, biogazownia będzie rozpatrywana w kategorii instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, co z kolei oznacza, że zostanie uznana za przedsięwzięcie mogące „zawsze znacząco oddziaływać na środowisko”⁶⁵. Opracowanie oceny oddziaływania na środowisko dla takiej biogazowni rolniczej okaże się zatem konieczne.

Jeśli powierzchnia instalacji biogazowej i obiektów z nią powiązanych zajmuje powierzchnię nie mniejszą niż jeden hektar, może być ona uznana za zespół zabudowy przemysłowej⁶⁶. W takiej sytuacji również wymagane będzie wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że jeżeli energia z biogazu rolniczego zostaje wykorzystana w procesie chowu lub hodowli na fermie hodowlanej, wytwarzającą ją biogazownię można uznać za część fermi hodowlanej, jako element technologicznie z nią powiązany. Powiązanie technologiczne biogazowni rolniczej z fermą chowu lub hodowli zwierząt kwalifikuje ją do kategorii przedsięwzięć mogących znacząco (zawsze lub potencjalnie) oddziaływać na środowisko⁶⁷.

⁶² Dz. U. 2004, Nr 257, poz. 2573 z późn. zm. (dalej powoływane jako rozporządzenie z 2004 r.).

⁶³ Art. 3 ust. 1 pkt 44 rozporządzenia z 2004 r.

⁶⁴ Art. 3 ust. 1 pkt 73 rozporządzenia z 2004 r.

⁶⁵ Art. 2 ust. 1 pkt 39 rozporządzenia z 2004 r.

⁶⁶ Art. 3 ust. 1 pkt 52 lit. a) rozporządzenia z 2004 r.

⁶⁷ Art. 2 ust. 1 pkt 43 lub art. 3 ust. 1 pkt 90-90a rozporządzenia z 2004 r.

W art. 71 ust. 2 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁸, ustawodawca przewidział, że uznanie inwestycji za przedsięwzięcie mogące (potencjalnie lub zawsze) znacząco oddziaływać na środowisko wiąże się z wymogiem uzyskania dla niej decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych⁶⁹. Do budowy biogazowni rolniczej konieczne jest także uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawanej na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷⁰. Zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy z 2008 r., planowana inwestycja w obiekt do produkcji biogazu wymaga wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych uprzednio do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Należy podkreślić, że wyżej wspomniane procedury poprzedzające inwestowanie w wytwórnię biogazu rolniczego powinny ulec uproszczeniu i skróceniu, gdyż obecny stan przepisów regulujących wymogi formalne dla takich przedsięwzięć skutecznie utrudnia rozwój biogazownictwa rolniczego w Polsce.

Oprócz opisanych powyżej zasadniczych modyfikacji i uzupełnień przepisów prawa, wskazane byłyby zmiany legislacyjne o węższym zakresie, przyczyniające się do usprawnienia procesów inwestycyjnych i funkcjonowania biogazowni rolniczych. Zgodnie z dokumentem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, uzupełniającym projekt IERE⁷¹, korzystne dla interesującej nas gałęzi OZE mogłoby okazać się wprowadzenie zmian w ustawie z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu⁷² w celu ograniczenia obowiązku uzyskania pozytywnej opinii okręgowej stacji chemiczno-rolniczej. Wymagana obecnie opinia dotyczy planu nawożenia, w którym przewidziano wykorzystanie pozostałości pofermentacyjnych pochodzących z biogazowni rolniczych. Opinia taka mogłaby być wydawana jednorazowo, jeśli substraty i technologia produkcji biogazu nie ulegają zmianie.

Warto też zastanowić się nad korzyściami płynącymi z ewentualnego rozszerzenia definicji nawozów naturalnych, sformułowanej w art. 2. ust. 1

⁶⁸ Dz. U. 2008, Nr 199, poz. 1227 z późn. zm. (powoływana dalej jako ustawa z 2008 r.).

⁶⁹ Tym samym, konieczność uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych nie zależy ani od mocy instalacji biogazowej, ani od jej wpływu na obszary chronione w programie „Natura 2000”.

⁷⁰ Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

⁷¹ Zob. „Założenia Programu rozwoju biogazowni rolniczych”, s. 12.

⁷² Dz. U. 2007, Nr 147, poz. 1033 z późn. zm.

pkt 4 ustawy o nawozach i nawożeniu, o przetworzone i nieprzetworzone produkty powstałe w biogazowni rolniczej w procesie metanowej fermentacji biomasy, w celu ułatwienia zagospodarowania produktów ubocznych procesu wytwarzania biogazu rolniczego⁷³. Ponadto, istotne dla dalszego rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce byłoby dokonanie zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska z 6 marca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie rodzajów instalacji objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji⁷⁴. Nowelizacja tego rozporządzenia powinna polegać na umożliwieniu podmiotom posiadającym małe instalacje biogazowe uczestnictwa w handlu emisjami. Z punktu widzenia producentów biogazu rolniczego, kluczowe wydaje się zwłaszcza dodanie rolniczych instalacji biogazowych do rodzajów działalności z kategorii „przemysł energetyczny”, zawartych załączniku do wspomnianego rozporządzenia.

Doprecyzowania w zakresie instalacji biogazowych wymagają przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki żywnościowej z 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie⁷⁵. W rozporządzeniu tym, pomimo stosowania pojęcia „biogazownia”, prawodawca nie ustalił dokładnie, co rozumie przez ten termin. Wątpliwości budzi zatem, czy do biogazowni należy włączyć także część sieci przesyłowej lub obszar, na którym znajdują się budowle i urządzenia instalacji. Sporną kwestią co do warunków technicznych zabudowy, będącą źródłem trudności dla inwestorów, można zaliczyć do kolejnych barier ograniczających rozwój biogazowni rolniczych. Co więcej – brak definicji biogazowni rolniczej uniemożliwia jej jednoznaczne zakwalifikowanie do którejś z grup instalacji: rolniczych lub przemysłowych. Wobec takiej niepewności, istnieje ryzyko wyłączenia działki pod budowę biogazowni rolniczej z terenów rolnych⁷⁶.

Niestety, nawet programy wsparcia dla biogazownictwa nie są pozbawione mankamentów, przesądzających o ich relatywnie niskiej skuteczności w pobudzaniu rozwoju sektora biogazu w Polsce. W „Programie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” przewidziano dotacje na inwestycje przyczyniające się do spełnienia „Strategicznych wytycznych

⁷³ „Założenia Programu rozwoju biogazowni rolniczych”, s. 12.

⁷⁴ Dz. U. 2007, Nr 45, poz. 295. z późn. zm. Rozporządzenie, o którym mowa, jest aktem wykonawczym do ustawy z 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, Dz. U. 2004, Nr 281, poz. 2784. z późn. zm.

⁷⁵ Dz. U. 1997, Nr 132, poz. 877 z późn. zm.

⁷⁶ Szerzej na ten temat zob. W. Romaniuk, A. Karbowy, M. Łukaszuk, op. cit., s. 169.

Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich” w zakresie OZE. W ramach tego programu, rolnikom uprawiającym rośliny na cele energetyczne przysługują jednolite płatności obszarowe oraz płatność z tytułu roślin energetycznych w wysokości do 45 euro/ha na rok⁷⁷. Aktami wspólnotowymi wprowadzającymi owe dopłaty są rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003⁷⁸ oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1973/2004⁷⁹, same zaś dopłaty stanowią część Wspólnej Polityki Rolnej. Warto dodać, że w następstwie przyjęcia rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009⁸⁰, wygasa specjalne wsparcie dla upraw energetycznych, a płatności z tego tytułu zostały zniesione w tym roku⁸¹.

Działanie z zakresu modernizacji gospodarstw rolnych, będące częścią „Programu rozwoju obszarów wiejskich”, służy m.in. wsparciu inwestycji związanych z podjęciem lub modernizacją produkcji artykułów rolnych przeznaczonych na cele energetyczne⁸². Znaczącą niedogodnością dla inwestorów jest ograniczenie pomocy do inwestycji w takie tylko urządzenia, które będą wytwarzały energię wyłącznie na potrzeby własne danego gospodarstwa rolnego. W celu stworzenia sprzyjających warunków dla rozwoju sektora biogazownictwa rolniczego należałoby rozszerzyć zakres dofinansowania także na te podmioty, które będą odprowadzać gaz do sieci dystrybucyjnej lub sprzedawać wyprodukowaną z niego energię.

⁷⁷ „Program rozwoju obszarów wiejskich”, Warszawa, lipiec 2007 z uwzględnieniem zmian merytorycznych zaakceptowanych przez Komisję Europejską 22 czerwca 2009 r., s. 91 i n.

⁷⁸ Art. 88 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. WE, L 270 z 21 października 2003 r.

⁷⁹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1973/2004 z 29 października 2004 r. dotyczące ustanowienia szczegółowych zasad zastosowania rozporządzenia Komisji (WE) nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców, Dz. Urz. UE, L 345 z 20 listopada 2004 r.

⁸⁰ Pkt 42 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L030 z 31 stycznia 2009 r., s. 22.

⁸¹ Zob. *Energia odnawialna: Komisja proponuje rozszerzenie systemu pomocy z tytułu uprawy roślin energetycznych na wszystkie państwa członkowskie*, IP/06/1243, z 22 września 2006 r.

⁸² „Program rozwoju obszarów wiejskich”, s. 193.

Warto także zaznaczyć, że jednym z głównych założeń Krajowego Programu Restrukturyzacji⁸³ jest wspieranie realizacji projektów związanych z przetwarzaniem produktów rolnych na cele energetyczne. Do przewidzianych środków w ramach Krajowego Programu Restrukturyzacji należy działanie „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, obejmujące przetwarzanie produktów rolnych na cele energetyczne. Taki priorytet jest następstwem regulacji zawartych w art. 28 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005⁸⁴.

W gminach objętych restrukturyzacją podmioty gospodarcze zatrudniające mniej niż 750 pracowników lub posiadające obrót nieprzekraczający 200 milionów euro mogą skorzystać z pomocy finansowej w ramach wyżej wymienionego działania. Prawodawcy unijnemu zależy przede wszystkim na poprawie konkurencyjności przedsiębiorstw inwestujących w instalacje do przetwarzania produktów rolnych na cele energetyczne. Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005, maksymalny poziom dotacji nie może przekroczyć 50% całkowitych kosztów kwalifikowanych.

Niestety, inwestycje realizowane w ramach opisanego działania muszą być zakończone do 30 września 2010 r., co – podobnie jak w przypadku zniesienia płatności obszarowych – stanowi dość znaczne ograniczenie, gdyż dynamiczny rozwój biogazownictwa rolniczego rozpocznie się dopiero w nadchodzących latach, a liczba instalacji objętych pomocą będzie stosunkowo niska.

Doniosłe z punktu widzenia inwestorów byłoby zakwalifikowanie biogazowni rolniczych do inwestycji celu publicznego. Wiązałoby się to z dokonaniem stosownych zmian w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸⁵ oraz w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸⁶. Rozszerzenie katalogu inwestycji uznawanych za cele publiczne na instalacje pozyskujące energię z odnawialnych źródeł ułatwiłoby inwestorom przejście przez czasochłonne procedury administracyjne związane z lokalizacją obiektu i rodzajem zabudowy. Obecnie każdy, kto planuje budowę biogazowni rolniczej, musi

⁸³ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 lipca 2009 r. w sprawie „Krajowego programu restrukturyzacji”, M.P. 2009, Nr 44, poz. 672.

⁸⁴ 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. Urz. UE, L 277 z 21 października 2005 r. z późn. zm.

⁸⁵ Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

⁸⁶ Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

postarać się o jej uwzględnienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W praktyce często nie tworzy się planów miejscowych, a inwestorzy mają problemy z zachęceniem gminy do sporządzenia niezbędnego dokumentu w odpowiednim czasie. Co gorsza, nawet sama zmiana istniejącego, ale nieuwzględniającego takiej inwestycji planu miejscowego, jest zazwyczaj czasochłonna.

W sytuacji gdy rolnicza instalacja biogazowa miałaby zostać zlokalizowana na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, inwestor musi uzyskać decyzję o warunkach zabudowy, co stanowi kolejną barierę w etapie przygotowawczym do budowy. Jeśli biogazownia rolnicza nie zostanie zaliczona do kategorii urządzeń infrastruktury technicznej, nie będzie można stosować do niej zasady dobrego sąsiedztwa⁸⁷. Realizacja tej zasady jest w polskich warunkach praktycznie niemożliwa, ponieważ co najmniej jedna działka sąsiadująca z terenem pod budowę biogazowni musiałaby być zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy.

Ze względu na istniejące utrudnienia w procedurach administracyjnych, niezwykle pożądanym byłoby uznanie biogazowni rolniczych za inwestycje celu publicznego, dzięki czemu droga do uzyskania decyzji lokalizacyjnych uległaby skróceniu. Przesłankę do nadania statusu inwestycji celu publicznego instalacjom biogazowym stanowi korzystny wpływ takich obiektów na środowisko naturalne. Ustawodawca uznał bowiem budowę i utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska za jeden z celów publicznych⁸⁸.

Na zakończenie trzeba stwierdzić, że zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)⁸⁹, dzięki której produkcja biogazu zostałaby włączona do systemu klasyfikacji działalności społeczno-gospodarczej przedsiębiorstw, usprawniłaby proces rejestracji działalności gospodarczej wytwórcom biogazu rolniczego.

4. Dotychczasowe przepisy regulujące proces produkcji i wykorzystania biogazu rolniczego są niewystarczające, by wzmocnić ten sektor go-

⁸⁷ P. Rataj, *Trzeba rozszerzyć katalog inwestycji uznawanych za cele publiczne*, „Gazeta Prawna” z 5 marca 2009 r.

⁸⁸ Art. 6. ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

⁸⁹ Dz. U. 2007, Nr 251, poz. 1885 z późn. zm. oraz Dz. U. 2009, Nr 59, poz. 489 z późn. zm.

spodarki. Zarówno w ustawach, jak i w rozporządzeniach wykonawczych brakuje regulacji bezpośrednio odnoszących się do warunków budowy i zasad funkcjonowania biogazowni rolniczych⁹⁰. Niejednoznaczność prawa w tym zakresie nie sprzyja przyszłym inwestycjom i obniża rentowność już istniejących obiektów. Sytuacja ulegnie poprawie po wejściu w życie uchwalonej 8 stycznia 2010 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, zawierającej główne postulaty sformułowane w dokumencie strategicznym „Innowacyjna gospodarka – rolnictwo energetyczne”.

Mimo tej względnie optymistycznej perspektywy, nie można pominąć faktu, że znoszenie barier hamujących rozwój biogazownictwa rolniczego w Polsce opóźnia obecna sytuacja, w której energetyka odnawialna jest przedmiotem regulacji w co najmniej trzech resortach. Podział kompetencji w tym zakresie między Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Gospodarki nie idzie w parze z owocną komunikacją międzyresortową, co z kolei stanowi źródło niespójności rozwiązań prawnych dotyczących całego sektora OZE.

Regulacje prawne odnoszące się do rynku energii wpływają pośrednio na rynek rolniczy oraz środowisko naturalne, toteż bez współpracy między odpowiednimi resortami tworzone prawo nie ma szans stać się skutecznym instrumentem do realizacji polityki państwa. Aby osiągnąć cele wyznaczone przez prawodawcę unijnego oraz podmioty prawa międzynarodowego, potrzeba stabilnych, długofalowych rozwiązań legislacyjnych, będących efektem zintegrowanego podejścia do regulacji rolnych, środowiskowych i energetycznych⁹¹.

Biogazownie rolnicze stanowią obecnie nieznaczący, ale perspektywnie ważny element polityki energetycznej Polski, zobligowanej do ograniczania emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w ogólnym bilansie energetycznym. Biogaz rolniczy, jako jedno z odnawialnych źródeł energii o stosunkowo szerokiej dostępności w polskich warunkach, bezsprzecznie zasługuje na wsparcie w postaci korzystnych regulacji prawnych.

W programie resortu gospodarki „Innowacyjna gospodarka – rolnictwo energetyczne” wytyczono konkretne i ambitne plany wybudowania do 2020 r. co najmniej jednej biogazowni w każdej polskiej gminie. Fak-

⁹⁰ Tak W. Romaniuk, A. Karbowy, M. Łukaszuk, op. cit., s. 168.

⁹¹ Elementem takiej strategii są też konsultacje społeczne oraz uwzględnianie stanowisk innych podmiotów działających na rzecz rozwoju wykorzystania biogazu w Polsce, w tym Polskiej Izby Biomasy, Stowarzyszenia Energii Odnawialnej, Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej oraz Instytutu Budownictwa, Mechanizacji i Elektryfikacji Rolnictwa.

tyczna realizacja tych założeń zależy od tego, czy uda się wystarczająco obniżyć obecne bariery administracyjno-prawne i stworzyć taki system wsparcia dla producentów, by inwestycje w biogazownie rolnicze stały się dla nich opłacalne. Niemniej jednak wydaje się, że ostatnie zmiany w kluczowej dla sektora odnawialnych źródeł energii ustawie – Prawo energetyczne stanowią krok w dobrym kierunku i zwiastują dynamiczny wzrost biogazownictwa rolniczego w Polsce.

LEGAL ASPECTS OF AGRICULTURAL BIOGAS PRODUCTION AND UTILISATION IN POLAND

S u m m a r y

The aim of this discussion is to determine whether and to what degree the legal regulations concerning the production and utilization of agricultural biogas affect the development of this branch of renewable sources of energy.

In conclusion the author states among other things that regulations on agricultural biogas production and utilisation, binding to date, are insufficient to strengthen this branch of economy, there are no regulations referring directly to the construction conditions and principles of operation for agricultural biogas plants. Inconclusiveness of law does not promote future investments and reduces profitability of already existing installations. The situation is going to improve after the Act on the amendment to the Act on Energy Law, enacted on 8 January 2010, enters into force, realising the main proposals formulated in the strategic document “Innovative Economy – Energy agriculture”. However, it seems unlikely to have a biogas plant in every commune by the year 2020, as it is planned. This ambitious plan requires legislative measures being an effect of a comprehensive approach to regulations concerning agriculture, the environment and the energy sector.

ASPETTI GIURIDICI DELLA PRODUZIONE E DELL'UTILIZZAZIONE DEL BIOGAS AGRICOLO IN POLONIA

S o m m a r i o

L'autrice si propone l'obiettivo di rispondere alla domanda se, e in quale misura, la regolazione giuridica della produzione e dell'utilizzo del biogas agricolo incida sullo sviluppo di tale settore delle fonti energetiche rinnovabili.

Nelle conclusioni si constata che le previsioni finora esistenti sono insufficienti per rinforzare l'economia del settore in questione. Manca una diretta disciplina delle condizioni di costruzione e dei principi del funzionamento degli impianti di biogas

agricolo. Inoltre, l'equivocità della legge non favorisce gli investimenti futuri e abbassa la rendita degli impianti già esistenti.

La situazione migliorerà dopo l'entrata in vigore della legge approvata l'8 gennaio 2010 di modifica della legge "Diritto energetico", volta a realizzare i principali auspici formulati nel documento strategico „L'economia Innovativa – L'agricoltura energetica”. È tuttavia incerto se si riuscirà di costruire, come si intende, un impianto di biogas in ogni comune entro il 2020, poiché questo piano ambizioso richiede soluzioni legislative che siano il risultato di un approccio integrato delle normative agricole, ambientali ed energetiche.

MIROŚLAW JANICKI

Rolnicze zrzeszenie branżowe jako forma organizacyjno-prawna grupy producentów rolnych

1. Jedną z form prawnych umożliwiających utworzenie grupy producentów rolnych¹ jest rolnicze zrzeszenie branżowe działające na podstawie ustawy z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników². W praktyce funkcjonowania grup producentów rolnych instytucja ta nie znalazła dotąd szerszego zastosowania, chociaż należy podkreślić, że grupy działające na bazie takich zrzeszeń charakteryzuje często bardzo wysoka liczebność³. Z różnych względów nie jest to także instytucja prawna w istotnym stopniu eksponowana w badaniach naukowych. Skromna jest literatura przedmiotu – poza ogólnymi rozważaniami w pracach o charakterze podręcznikowym⁴, doczekały się opracowania

¹ Podstawę prawną działalności grup producentów rolnych stanowi ustawa z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. 2000, Nr 88, poz. 983 z późn. zm.; powoływana dalej jako ustawa o grupach producentów rolnych).

² Dz. U. 1982, Nr 32, poz. 217 z późn. zm.

³ Spośród 452 rolniczych zrzeszeń branżowych zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym jedynie 47 podmiotów funkcjonuje – według danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na dzień 24 lutego 2010 r. – jako grupy producentów rolnych. Bardzo wysoką liczebnością charakteryzują się zrzeszenia producentów tytoniu, np. Zrzeszenie Producentów Tytoniu „Lubelski Tytoń” w Lublinie, według danych z grudnia 2007 r., liczyło 1703 członków; według danych z marca 2010 r. Zrzeszenie Producentów Trzody Chlewnej „PRO-AGRO” w Krotoszyźnie liczy 460 członków.

⁴ Przede wszystkim: S. Prutis, *Producenci rolni*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 147-153; B. Kozłowska, *Status zawodowy rolnika i reprezentacja*

jedynie wybrane aspekty funkcjonowania rolniczych zrzeszeń branżowych⁵.

Tematyka zakreślona tytułem niniejszych rozważań zasługuje na uwagę przede wszystkim ze względów natury społeczno-gospodarczej i praktycznej. Jak podkreśla J. Wilkin, im bardziej rozdrobnieni i rozproszeni są rolnicy, tym bardziej rozwinięte powinny być różne formy współdziałania między nimi⁶. Poziom zorganizowania producentów rolnych nadal jest jedną z najsłabszych stron naszego rolnictwa. Ponad dziesięcioletni już okres obowiązywania ustawy o grupach producentów rolnych nie przyniósł zadowalających zmian w tym zakresie. Nie udało się dotychczas zbliżyć do stanu odpowiadającego oczekiwaniom, zarówno gdy chodzi o liczbę grup, jak i ich ekonomiczną efektywność⁷.

U podstaw niniejszych rozważań leży założenie, że z uwagi na szczególne znaczenie problematyki współpracy i zrzeszania się rolników, nie należy *a priori* rezygnować z żadnej z prawnie określonych form współdziałania, choćby nawet regulacje decydujące o funkcjonowaniu poszczególnych struktur nie były wolne od ułomności. Uwaga ta wiąże się z dostrzeganą w literaturze pewną słabością regulacji prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania rolniczych organizacji społeczno-zawodowych, do których zostały zaliczone rolnicze zrzeszenia branżowe⁸. S. Prutis, niezbyt wysoko oceniając poprawność i jasność rozwiązań instytucjonalnych odnoszących się do tych organizacji, jednocześnie podkreśla pozostawienie bardzo rozległej sfery spraw do regulacji statutowej⁹. Szeroki zakres autonomii statutowej rolniczego zrzeczenia branżowego, stanowiący *differentia specifica* tego podmiotu, ma niewątpliwie podstawowe znaczenie dla jego funkcjonowania. W praktyce problem sprowadza się do tego,

rolniczych interesów zawodowych, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2005, s. 297-306.

⁵ Tak m.in. B. Kozłowska, *Reprezentacja zawodowa rolników na forum Wspólnoty Europejskiej*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 95-106, a także W. Pawlak, *Administracja rolnictwa w zarysie*, Poznań 1999, s. 43-62.

⁶ Szerzej zob. J. Wilkin, *Polska wieś i rolnictwo w obliczu wielkiej zmiany*, w: M. Maroda (red.), *Wymiary życia społecznego Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 171.

⁷ Według danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na dzień 31 grudnia 2007 r. do rejestrów wpisanych było 249 grup producentów rolnych zrzeszających 18 941 członków. Dopiero w ostatnim okresie nastąpiła znacząca poprawa: na początku listopada 2008 r. zarejestrowanych było 371 grup producentów rolnych, zgodnie z wykazem na dzień 11 sierpnia 2009 r. funkcjonowało 447 grup producentów rolnych, a według danych na dzień 24 lutego 2010 r. zarejestrowanych było 509 grup.

⁸ Szerzej zob. B. Kozłowska, op. cit., s. 99.

⁹ Zob. S. Prutis, op. cit., s. 148-149.

w jakim stopniu poszczególne zrzeszenia branżowe potrafią z tej autonomii skorzystać, by dostosować własną organizację do aktualnych potrzeb gospodarowania.

Proces integrowania się polskich rolników przebiega w szczególnych warunkach. Ich swoiste podejście do problematyki zrzeszania się wynika – z jednej strony – ze znanego przywiązania do pojedynczego działania, z drugiej – z coraz powszechniejszego przekonania, iż działanie takie nie gwarantuje obecnie powodzenia. Uzasadnione w tym kontekście wydaje się stanowisko, że w procesie integracji rolnictwa charakter bardziej powszechny mogą uzyskać te formy organizacyjno-prawne, które nie wkraczają zbyt daleko w granice rolniczej niezależności i nie naruszają zbytnio autonomii prowadzącego gospodarstwo rolne

W krajach zachodnioeuropejskich z powodzeniem wykorzystuje się różne formy powiązań organizacyjnych do wzmocnienia pozycji producenta na rynku. W literaturze zwraca się uwagę na rolę zrzeszeń producentów rolnych w zakresie zwiększenia efektywności gospodarowania, doskonalenia struktur produkcyjnych i organizacji rynków rolnych¹⁰. Względny natury prakseologicznej, związane z funkcjonowaniem systemu branżowych rynków rolnych, uzasadniają obecnie przede wszystkim współpracę w ramach organizacji branżowych (wyspecjalizowanych). Takiej formule współdziałania odpowiada koncepcja grupy producentów rolnych, a z definicji i istoty – również rolnicze zrzeszenie branżowe.

Celem niniejszych rozważań jest próba oceny przydatności modelu organizacyjno-prawnego rolniczego zrzeszenia branżowego dla potrzeb organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych. Jego realizacja w pierwszej kolejności wymaga dokonania ogólnej charakterystyki rolniczego zrzeszenia branżowego, a następnie przeprowadzenia analizy zagadnień związanych z organizacją i funkcjonowaniem grupy producentów rolnych utworzonej z wykorzystaniem tej formy prawnej.

2. Zrzeszenia branżowe producentów rolnych mają długą tradycję; w przeszłości odgrywały znaczącą rolę gospodarczą. Początki działalności na ziemiach polskich organizacji o tym charakterze sięgają drugiej połowy XIX w. Zrzeszenia branżowe tworzono wówczas z praktycznej potrzeby, niezależnie od warunków. Aktami prawnymi regulującymi ich

¹⁰ Szerzej zob. B. Kozłowska, *Rola organizacji zawodowych rolników w kształtowaniu wspólnej polityki rolnej*, w: A. Jurewicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna, zagadnienia prawne*, Warszawa 2004, s. 177-178.

działalność były przepisy państw zaborczych, które po odzyskaniu niepodległości czasowo utrzymano w mocy. Prawo zrzeszania się ujednoczone zostało 27 października 1932 r. przez Prezydenta rozporządzeniem z mocą ustawy – Prawo o stowarzyszeniach¹¹ oraz rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 grudnia 1932 r. o rejestracji stowarzyszeń¹². Przez kolejne pięćdziesiąt lat, z pewnymi przerwami wynikającymi głównie ze względów politycznych, zrzeszenia branżowe producentów rolnych funkcjonowały w oparciu o ustawodawstwo stowarzyszeniowe. Dla ukazania zmian, jakim podlegały na przestrzeni lat, warto wskazać na działalność kilku zrzeszeń z terenu obecnego województwa wielkopolskiego¹³.

Wojewódzki Związek Hodowców i Producentów Trzody Chlewnej w okresie przedwojennym i po wojnie (do 1947 r.) działał przy Wielkopolskiej Izbie Rolniczej. W latach 1949-1950 nastąpiła całkowita likwidacja organizacji, która wznowiła działalność dopiero w 1958 r. Od 1973 do 1981 r. Związek był organizacyjnie powiązany ze Związkiem Kółek Rolniczych, tym samym stracił osobowość prawną. Po kolejnej reaktywacji, organizacja podjęła działalność jako rolnicze zrzeszenie branżowe na podstawie przepisów ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników.

Jeszcze dłuższą tradycję posiada założony w 1895 r. Wielkopolski Związek Hodowców Koni – najstarsza tego typu organizacja w Polsce. Zaczątki tej organizacji, która po licznych zmianach działa do chwili obecnej, stanowiło założone jeszcze wcześniej (1838 r.) stowarzyszenie. W 1957 r. powstał Wielkopolski Związek Hodowców i Producentów Drobiu. W 1974 r. Związek, tak jak inne organizacje tego typu, utracił samodzielność, gdyż włączony został w struktury Wojewódzkich Związków Kółek Rolniczych. Po wejściu w życie ustawy z 8 października 1982 r. organizacja ta podjęła działalność jako Wielkopolskie Zrzeszenie Hodowców i Producentów Drobiu.

Już te krótkie uwagi historyczne wskazują na olbrzymie możliwości dostosowawcze omawianych tu organizacji. One nie tylko przetrwały, zmieniły charakter organizacyjno-prawny, lecz także – jak się dalej okaże – wzmocniły swoją rolę na rynku rolnym.

¹¹ Dz. U. 1932, Nr 94, poz. 808 z późn. zm.

¹² Dz. U. 1932, Nr 116, poz. 963 z późn. zm.

¹³ Szerzej zob. K. Karoń (red.), *Działalność organizacji kółek rolniczych, związków i zrzeszeń branżowych producentów rolnych województwa poznańskiego w czterdziestolecu Polski Ludowej*, Wojewódzki Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, Poznań 1987.

3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹⁴ w art. 12 wymienia organizacje społeczno-zawodowe rolników jako jedną z form zrzeszania się. Podstawowe znaczenie dla określenia charakteru i sytuacji prawnej tych organizacji ma powołana już ustawa z 8 października 1982 r. Jest to akt prawny z poprzedniego ustroju społeczno-gospodarczego, co w oczywisty sposób sprawia, że niektóre jego postanowienia zdezaktualizowały się, a w odniesieniu do innych występować mogą problemy interpretacyjne. Nie można zapominać także o genezie i politycznych uwarunkowaniach tej regulacji¹⁵. Istotne znaczenie dla określenia miejsca rolniczych zrzeszeń branżowych w systemie organizacji rolniczych ma art. 8 ust. 2 ustawy z 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych¹⁶, ustalający zasadę równoprawnego traktowania związków zawodowych i organizacji społeczno-zawodowych rolników. Zgodnie z definicją ustawową, rolnicze zrzeszenie branżowe jest dobrowolną, niezależną i samorządną społeczno-zawodową organizacją reprezentującą i broniącą praw i interesów rolników indywidualnych specjalizujących się w określonej gałęzi produkcji roślinnej lub zwierzęcej (art. 23 ust. 1). Dobrowolność oznacza przede wszystkim swobodę w zakresie ustanowienia zrzeszenia, przystąpienia do niego lub wystąpienia, jak również możliwość jego rozwiązania. Wskazanie na niezależność określa relacje między rolniczym zrzeszeniem branżowym a organami administracji, samorządu terytorialnego oraz państwowymi i społecznymi jednostkami organizacyjnymi. W pojęciu samorządności zawiera się samodzielność w zakresie formułowania celów, programów, uchwalania aktów wewnętrznych i tworzenia struktur organizacyjnych.

Ustawa zalicza do organizacji społeczno-zawodowych rolników podmioty o zgoła odmiennym charakterze. Kółka rolnicze, jako podstawowa organizacja społeczno-zawodowa rolników, miały stać się jedyną formą o charakterze powszechnym, natomiast rolnicze zrzeszenia branżowe miały zrzeszać rolników specjalizujących się w zakresie określonej produkcji. Naturę tych struktur oddaje podział na organizacje o charakterze uniwersalnym (kółka rolnicze i ich związki, koła gospodyń wiejskich) oraz o celach wyspecjalizowanych (rolnicze zrzeszenia branżowe i ich związki)¹⁷. Warto także podkreślić, że niewiele przepisów ustawy o społeczno-zawodowych

¹⁴ Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483; sprost.: Dz. U. 2001, Nr 28, poz. 319.

¹⁵ Zob. B. Kozłowska, *Status zawodowy rolnika i reprezentacja rolniczych interesów zawodowych*, w: A. Stelmachowski (red.), op. cit., s. 299.

¹⁶ Dz. U. 1989, Nr 20, poz. 106 z późn. zm.

¹⁷ Zob. W. Pawlak, op. cit., s. 57.

organizacjach rolników odnosi się wprost do rolniczych zrzeszeń branżowych. Na podstawie art. 25 ustawy z 1982 r. stosuje się do nich odpowiednio przepisy dotyczące kółek rolniczych. Rolnicze zrzeszenia branżowe mogą łączyć się w związki rolniczych zrzeszeń branżowych, a w przypadku nieprzystąpienia do takiego związku – zrzeszają się we właściwym krajowym związku branżowym. Terenem działalności związków może być region, województwo, okręg bądź teren całego kraju¹⁸. W formie prawnej związku rolniczych zrzeszeń branżowych funkcjonuje obecnie 56 podmiotów¹⁹. Na szczeblu krajowym, a także w COPA/COGECA 23 wiodące związki branżowe reprezentowane są przez Federację Branżowych Związków Producentów Rolnych, dla której jest to jeden z celów statutowych²⁰.

4. Grupa producentów rolnych jest uczestnikiem życia gospodarczego o swoistym charakterze. Ustawodawca kreuje typ organizacji, która nie oznacza konkretnej formy organizacyjno-prawnej, musi natomiast przyjąć taką formę, jaka zapewnia osobowość prawną. W doktrynie pozytywnie ocenia się przede wszystkim dużą swobodę w zakresie wyboru rodzaju osoby prawnej²¹. W następstwie przyjęcia takiej konstrukcji, grupa producentów rolnych ma status prawny *sui generis*, określony przez dwa rodzaje przepisów, niejako nakładających się na siebie. Są to przede wszystkim uregulowania dotyczące funkcjonowania poszczególnych kategorii osób prawnych, w przypadku rolniczych zrzeszeń branżowych – postanowienia ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników oraz przepisy ustawy o grupach producentów rolnych.

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z 15 września 2000 r., grupa producentów rolnych, po spełnieniu określonych w ustawie szczegółowych warunków, prowadzi działalność jako przedsiębiorca mający osobowość prawną. Ustawa nie wskazuje *expressis verbis* formy prawnej jej funkcjonowania, określa ją pośrednio art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3, w którym ustawodawca stanowi o akcie założycielskim grupy w formie statutu lub umowy, a producentów rolnych określa jako członków, udziałowców lub akcjonariuszy. Zgodnie z obowiązującą na gruncie Kodeksu cywilnego normatywną koncepcją osoby prawnej, koniecznością jest wyraźne określenie przez prze-

¹⁸ Ibidem, s. 61-62.

¹⁹ Dane z Krajowego Rejestru Sądowego na dzień 31 marca 2010 r.

²⁰ Dane Federacji z dnia 31 marca 2010 r.

²¹ Zob. S. Prutis, *Formy prawne organizacji producentów rolnych*, w: A. Stelmachowski (red.), op. cit., s. 279.

pis prawny jednostki organizacyjnej jako osoby prawnej (art. 33 k.c.)²². W odniesieniu do rolniczych zrzeszeń branżowych tego rodzaju jednoznaczne uregulowanie zawiera art. 18 w związku z art. 25 ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników.

Pojęcie przedsiębiorcy definiowane jest w prawie polskim w różny sposób²³. W rozumieniu ustawy z 4 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁴, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą, przez którą rozumie się zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Natomiast zgodnie z definicją zawartą w Kodeksie cywilnym, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1 k.c., prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową (art. 43¹ k.c.). W obu definicjach podstawowe kryterium kwalifikacji danego podmiotu jako przedsiębiorcy stanowi wykonywanie działalności gospodarczej lub zawodowej. Możliwość prowadzenia przez rolnicze zrzeszenie branżowe działalności gospodarczej wynika wprost z art. 12 ust. 1 ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, a w sposób szczegółowy kwestie te reguluje statut.

Z kolei na podstawie ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym²⁵ przyjmuje się, że o uzyskaniu statusu przedsiębiorcy decyduje wpis do rejestru przedsiębiorców. Zgodnie z art. 50 tej ustawy, jeżeli podmiot wpisany do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, podejmuje działalność gospodarczą, także podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców.

Prowadzenie przez rolnicze zrzeszenie branżowe działalności gospodarczej odbywa się według zasad ogólnych regulowanych przez odrębne przepisy. Art. 14 ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników stanowi, że organizacje zajmujące się działalnością gospodarczą prowadzą rachunkowość oraz ewidencję ujmującą ich działalność gospo-

²² Dz. U. 2000, Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

²³ Szerzej zob. C. Kosikowski, *Przedsiębiorca*, w: J. Jacyszyn, C. Kosikowski, *Podstawy prawa gospodarczego*, Warszawa 2001, s. 39 i n.

²⁴ Dz. U. 2004, Nr 173, poz. 1807.

²⁵ Tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 17, poz. 209 z późn. zm.

darczą, stany i zmiany składników majątkowych oraz sporządzają rachunek wyników tej działalności. W sposób bardziej szczegółowy powyższe kwestie reguluje statut. Postanowienia statutowe wskazują również na źródła powstawania majątku, sposób dysponowania nim, zasady zaciągania zobowiązań majątkowych, a także zasady podziału nadwyżki w przypadku wykonywania działalności gospodarczej.

Poczynione wyżej uwagi uzasadniają konkluzję o adekwatności normatywnej konstrukcji rolniczego zrzeszenia branżowego jako podstawy organizacyjno-prawnej grupy producentów rolnych. Jest to istotne, choć jeszcze niewystarczające, aby przesądzać o przydatności omawianej tu formy.

O ile w dotychczasowej praktyce funkcjonowania grup producenckich instytucja rolniczego zrzeszenia branżowego nie została w szerszym zakresie wykorzystana, o tyle liczebność grup tworzonych w oparciu o tę formę prawną jest często bardzo wysoka. Jest to sytuacja zasadniczo odmienna od tej, jaka występuje w przypadku spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, kiedy przy zdecydowanie największej ilości tego rodzaju organizacji, liczba członków często jedynie nieznacznie przekracza ustalone dla grup producentów rolnych minimum²⁶.

Pojawia się więc pytanie, czy wysoka liczebność, będąca właściwością rolniczych zrzeszeń branżowych i istotną zaletą decydującą o ich potencjale ekonomicznym, ułatwia czy raczej utrudnia wykorzystanie tej formy prawnej dla tworzenia grup producentów rolnych. Doświadczenie wskazuje, że w dużych strukturach przechodzi się często od demokracji bezpośredniej do pośredniej, czemu niekiedy towarzyszy osłabienie aktywności organizacyjnej członków²⁷. W konsekwencji pewien brak motywacji w kierunku profesjonalizacji koniecznej w przypadku tworzenia grup producentów rolnych stanowić może jedną z przyczyn niezbyt szerokiego wykorzystania formy prawnej rolniczego zrzeszenia branżowego dla omawianego celu. Charakterystyczne dla naszego rolnictwa pewne mechanizmy oporu przed ściślejszą integracją w dużych strukturach mogą być bardziej widoczne. Są to jednak bariery pozaprawne i – jak można sądzić – możliwe do przezwyciężenia.

²⁶ Według danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na dzień 24 lutego 2010 r. 317 sp. z o.o. funkcjonuje jako grupy producentów rolnych.

²⁷ Szerzej zob. J. Szczepański, *Rozwój spółdzielczości rolniczej i bankowej w Republice Federalnej Niemiec w latach 1950-1990*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu” IV, 1999, nr 1(6), s. 80-81.

W odniesieniu do spraw członkowskich grupy producentów rolnych, utworzonej na bazie rolniczego zrzeszenia branżowego podstawowe znaczenie ma art. 2 ustawy o grupach producentów rolnych oraz art. 15 ust. 3 w związku z art. 25 ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, że osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne prowadzące gospodarstwa rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, mogą organizować się w grupy producentów rolnych w celu dostosowania produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawy efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży produktów rolnych, a także ochrony środowiska naturalnego. Liczba członków grupy producentów rolnych, określona w załączniku do wykonawczego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 4 lipca 2003 r.²⁸, nie może być niższa od pięciu, w przypadku producentów chmielu – siedmiu, a producentów tytoniu – pięćdziesięciu.

Zgodnie z regulacją zawartą w ustawie o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, członkiem rolniczego zrzeszenia branżowego może być osoba prowadząca indywidualne gospodarstwo rolne jako jego właściciel, posiadacz bądź użytkownik, pełnoletni członek rodziny rolnika pracujący w jego gospodarstwie rolnym, a także osoba, która przekazała gospodarstwo rolne za emeryturę lub rentę. Z inicjatywą utworzenia rolniczego zrzeszenia branżowego może wystąpić dziesięć osób, w tym co najmniej osiem prowadzących gospodarstwo rolne jako właściciele, posiadacze lub użytkownicy. Zestawienie przepisów wyraźnie wskazuje, że w tym przypadku ustawa o społeczno-zawodowych organizacjach rolników ściśle określa podmiotowe kryterium integracji, zawężając krąg uprawnionych podmiotów do osób fizycznych. Ta regulacja może być oceniana zarówno negatywnie, jak i pozytywnie. Z jednej strony ogranicza ona efekt ekonomiczny zrzeszania się, z drugiej – ułatwia stworzenie prostej i racjonalnej struktury organizacyjnej, co jest istotne zwłaszcza z punktu widzenia mniejszych producentów.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na podstawowe zagadnienie związane z członkostwem w organizacjach typu korporacyjnego, a mia-

²⁸ Rozporządzenie MRiRW w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczbie członków grupy producentów rolnych, Dz. U. 2003, Nr 138, poz. 1319 z późn. zm.

nowicie na określenie charakteru prawnego stosunku członkostwa będącego częścią stosunków wewnątrzorganizacyjnych. Wiąże się z tym m.in. problematyka przyjmowania w poczet członków zrzeszenia, pozbawienia członkostwa, rozstrzygania sporów między organizacją a jej członkami, a szczególnie dopuszczalności drogi sądowej. Zgodnie z poglądami dość powszechnie występującymi w literaturze i utrwalonymi zwłaszcza w nowszym orzecznictwie, przyjmuje się najczęściej cywilnoprawny charakter członkostwa, ze wszystkimi tego konsekwencjami²⁹.

Powołanie osoby prawnej jest pierwszym z dwóch zasadniczych etapów w procesie organizowania grupy producentów rolnych. Rolnicze zrzeszenie branżowe uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego. Od strony organizacyjnej istotne czynności podejmowane są już wcześniej. Zagadnienia szczegółowe wymagałyby niewątpliwie odrębnych rozważań, ale kilka kwestii mających znaczenie praktyczne warto przynajmniej zasygnalizować.

Wątpliwości nie budzi zasadność wyboru nielicznego komitetu założycielskiego, choć *de facto* nie ma żadnych przeszkód, aby w jego skład wchodził wszyscy założyciele³⁰. Istotna problematyka dotyczy odpowiedzialności za czynności dokonane przed zarejestrowaniem. Ustawa o społeczno-zawodowych organizacjach rolników rozstrzyga, że za czynności dokonane w imieniu zrzeszenia przed rejestracją członkowie komitetu założycielskiego odpowiadają wobec osób trzecich solidarnie, natomiast za zobowiązania wynikające z tych czynności po zarejestrowaniu odpowiada zrzeszenie (art. 20 ust. 2). Podobne rozwiązanie przyjęto w ustawie z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze³¹. Natomiast brak uregulowania tej kwestii w ustawie z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach³², co prowadzi niekiedy do wątpliwości i kontrowersji³³.

Z art. 18 ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników wynika zobowiązanie do złożenia do sądu rejestrowego wniosku o dokonanie rejestracji. Rolnicze zrzeszenie branżowe podlega wpisowi do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, a w przypadku podjęcia działalności gospodarczej również do rejestru przedsiębiorców. Prowadzi

²⁹ Zob. P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2006, s. 235 i n.

³⁰ Zob. J. Bról, *Prawo o stowarzyszeniach z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Zielona Góra 1991, s. 38.

³¹ Tekst jedn.: Dz. U. 1995, Nr 54, poz. 288 z późn. zm.

³² Dz. U. 1989, Nr 20, poz. 104, tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 855 z późn. zm.

³³ Zob. P. Suski, op. cit., s. 129 i n.

to do podwójnej rejestracji³⁴. W wymiarze praktycznym istotne znaczenie ma fakt, że w odniesieniu do grupy producentów rolnych funkcjonującej na bazie rolniczego zrzeszenia branżowego nie występuje konieczność zmian rejestracyjnych w przypadku zmian w składzie osobowym. W nawiązaniu do wymogów określonych w art. 3 ust. 1 ustawy o grupach producentów rolnych należy z kolei wyraźnie podkreślić demokratyczny charakter grupy producentów rolnych utworzonej w tej formie prawnej; każdy członek organizacji posiada jeden głos.

Koncentrując uwagę na pewnych zagadnieniach szczegółowych, nie można nie zauważyć, że w porównaniu z innymi organizacjami rolnicze zrzeszenie branżowe stanowi konstrukcję o dość prostych regułach tworzenia i funkcjonowania. Z praktycznego punktu widzenia ma to istotne znaczenie.

Lakoniczność regulacji ustawowej traktowana bywa często jako wyraz woli ustawodawcy zapewnienia danemu podmiotowi samodzielności. Choć trudno dopatrywać się w tym przypadku tego rodzaju intencji, *de lege lata* materia statutowa dotyczy praktycznie wszystkich istotnych zagadnień związanych z organizacją i funkcjonowaniem zrzeszenia. Bardzo szeroki zakres autonomii sprawia, że rolnicze zrzeszenie branżowe – będące ze swej istoty organizacją o raczej niezbyt wysokim poziomie integracji – zyskuje walor elastyczności. Analiza statutów prowadzi do wniosku, że czyniony jest użytek z kompetencji do modyfikowania konstrukcji prawnej i dostosowywania jej do własnych potrzeb.

Statut rolniczego zrzeszenia branżowego, które ubiega się o status grupy producentów rolnych, obok wymagań określonych w ustawie ustrojowej, musi uwzględniać wymagania określone w ustawie o grupach producentów rolnych. Zgodnie z art. 4 tej ustawy, w akcie założycielskim grupy działającej na bazie rolniczego zrzeszenia branżowego niezbędne będzie w szczególności określenie warunków członkostwa, wymogu przynależności tylko do jednej grupy w zakresie danego produktu lub grupy produktów, wymogu sprzedaży produktów poprzez grupę i odstęstwa od tej zasady, a także sankcje wobec członka, który nie spełnia nałożonych obowiązków. Ustawa o grupach producentów rolnych dopuszcza także możliwość zawarcia w statucie dodatkowych uregulowań (art. 4 ust. 2). Równie istotne znaczenie ma umowa członkowska zawierana między producentami a grupą producentów rolnych, która poprzez ścisłe i bardzo

³⁴ Szerzej zob. K. Wiater, *Krajowy Rejestr Sądowy – kilka uwag na temat pierwszego okresu funkcjonowania nowego systemu rejestracji*, w: J. Kufel (red.), *Nowe prawo spółek Wybrane aspekty prawne*, Bydgoszcz-Poznań 2003, s. 225 i n.

szczegółowe określenie zobowiązań członków i grupy, m.in. w zakresie zasad produkcji, wymagań jakościowych, sposobu rozliczeń, często w decydujący sposób wpływa na właściwe funkcjonowanie grupy.

Najogólniej sformułowaniem celem grupy producentów rolnych jest wprowadzanie na rynek produktów wytworzonych w gospodarstwach członków. Korzyści producentów to przede wszystkim wyższa cena za produkty lub zdobywanie nowych rynków zbytu. W tym kontekście warto przypomnieć, że A. Stelmachowski już znacznie wcześniej podkreślał, iż jeżeli chodzi o jakość dostarczanego surowca, nasze rolnictwo zdolne jest sprostać konkurencji europejskiej³⁵. R. Budzinowski zwracał z kolei uwagę, że w wyniku mechanizmów obowiązujących w poprzednim ustroju nie mogła rozwinąć się należycie podstawowa obecnie umiejętność wprowadzania przez rolników towarów na rynek³⁶.

Ustawa o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, formułując bardzo szeroki katalog uprawnień i zadań, nie przyporządkowuje ich konkretnym organizacjom. Określają one w sposób samodzielny charakter swojej działalności. Wśród zagadnień, które powinien określać statut, art. 16 ustawy wymienia cele, zadania oraz środki ich realizacji. Możliwe jest więc pełne dostosowanie zapisów statutowych rolniczego zrzeszenia branżowego do celów określonych w art. 2 ustawy o grupach producentów rolnych. W przypadku rolniczego zrzeszenia branżowego statut ma podstawowe znaczenie także w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej. Tej regulacji pozostawiona została m.in. całość zagadnień dotyczących organów zrzeszenia, wśród których wymienia się zazwyczaj walne zgromadzenie, zarząd i komisję rewizyjną. Przyjmowane są także inne rozwiązania. Dla przykładu można wskazać, że Statut Krajowego Zrzeszenia Producentów Rzepaku jako najwyższy organ wymienia Zjazd Delegatów i doprecyzowuje w konsekwencji kwestie szczegółowe, m.in. zasady wyboru delegatów. Nie ma zatem zasadniczo żadnych przeszkód do indywidualnego modyfikowania struktur w kierunku sprawnego i skutecznego działania.

5. Przeprowadzone rozważania dotyczą wybranych zagadnień organizacji i funkcjonowania rolniczych zrzeszeń branżowych w kontekście wykorzystania tej formy prawnej do tworzenia i funkcjonowania grup

³⁵ Zob. A. Stelmachowski, *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską*, w: S. Prutis (red.), op. cit., s. 61.

³⁶ Zob. R. Budzinowski, *Czynniki rozwoju prawa rolnego*, w: ibidem, s. 34.

producentów rolnych. Umożliwiają one sprecyzowanie ostatecznego stanowiska co do przydatności tej struktury do realizacji omawianego celu. U podstaw rozważań leży założenie, że ze względu na szczególne znaczenie problematyki zrzeszania się rolników nie należy *a priori* rezygnować z żadnej z normatywnie określonych form współdziałania.

Za pozytywną oceną przemawia to, że model organizacyjno-prawny rolniczego zrzeszenia branżowego jest adekwatny do wymogów określonych w ustawie o grupach producentów rolnych; w szczególności zrzeszenie prowadzące działalność gospodarczą odpowiada kategorii przedsiębiorcy posiadającego osobowość prawną.

Jedną z właściwości omawianych struktur jest ich *stricte* branżowy charakter. Z definicji i istoty rolnicze zrzeszenie branżowe jest najbliższe koncepcji grupy producenckiej zakładającej współpracę producentów jednego lub grupy produktów. Wśród innych rozwiązań, które uzasadniają pozytywną ocenę zrzeszenia wymienić należy demokratyczny charakter tej organizacji oraz bardzo proste reguły tworzenia i funkcjonowania. Fundamentalne znaczenie ma przede wszystkim bardzo szeroki zakres autonomii statutowej rolniczego zrzeszenia branżowego.

Rolnicze zrzeszenie branżowe stanowi utrwaloną formę współpracy rolników, wykorzystywaną w bardzo różnych warunkach. Zwłaszcza dla mniejszych i średnich producentów jest to korzystna formuła współdziałania, w najprostszej formie mogąca realizować cele w ten sposób, że znalezienie odbiorcy odbywa się poprzez grupę, a bezpośrednie przekazanie produktu już przez samego producenta. Szerokie możliwości ubiegania się o status grupy producentów rolnych, mimo wskazywanych barier dotyczących funkcjonowania dużych organizacji, mają przede wszystkim struktury już ukształtowane, posiadające wypracowane reguły współdziałania i zaplecze materialne. W konkluzji należy wypowiedzieć się przede wszystkim za popularyzacją i szerszym wykorzystaniem instytucji rolniczego zrzeszenia branżowego do tworzenia grup producentów rolnych.

AGRICULTURAL BUSINESS ASSOCIATIONS AS AN ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORM OF THE AGRICULTURAL PRODUCER GROUP

S u m m a r y

The aim of this discussion is an attempt at an evaluation of suitability of the organizational and legal form of an agricultural business association for the needs of organization and operation of agricultural producer groups. The author first gives a characteristic of an

agricultural business association and next analyses problems connected with the organization and operation of an agricultural producer group established using this legal form.

In conclusion the author states that the organisational and legal model of an agricultural business association is adequate to the requirements specified in the Act on agricultural producer groups; in particular an association conducting economic activity corresponds to the category of an entrepreneur being a legal entity. One of the properties of the discussed structures is their specific sector character. By definition and by nature agricultural business associations are closest to the concept of a producer group, assuming cooperation of producers of one product or a group of products.

UNIONE AGRICOLA SETTORIALE COME FORMA ORGANIZZATIVA-GIURIDICA DI ORGANIZZAZIONI DI PRODUTTORI

S o m m a r i o

L'articolo persegue l'obiettivo di analizzare e valutare l'utilità del modello organizzativo-giuridico di un'unione agricola settoriale per le necessità dell'organizzazione e del funzionamento di organizzazioni di produttori agricoli. In primo luogo, l'Autore delinea i profili salienti di un'unione agricola settoriale, in seguito, approfondisce le questioni legate alla costituzione e al funzionamento di un'organizzazione di produttori costituita attraverso l'impiego di tale forma giuridica.

Nella parte conclusiva dell'articolo, l'Autore sostiene che il modello organizzativo-giuridico di un'unione agricola settoriale è appropriato; in particolare, un'unione che svolge un'attività commerciale equivale alla categoria di un'imprenditore avente personalità giuridica. Una delle qualità degli enti di cui si tratta è la loro natura essenzialmente settoriale. L'unione agricola del settore, per la definizione e per la natura, si colloca nella posizione più vicina al concetto dell'organizzazione di produttori la quale presuppone la cooperazione di produttori di uno o di più prodotti.

FERDINANDO ALBISINNI

„Reformy reform” Wspólnej Polityki Rolnej a art. 39 i 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*

1. Bilans pierwszych 50-ciu lat Wspólnej Polityki Rolnej

W 2008 r. minęło 50 lat od utworzenia Wspólnej Polityki Rolnej. Okoliczność ta skłoniła do postawienia pytań o przyszłość, a także do poddania jej tzw. przeglądowi stanu zdrowia (*Health Check*), który – zgodnie ze opinią Komisji Europejskiej – miał dać „możliwość wprowadzenia dalszych dostosowań uwzględniających sytuację rynkową i inne czynniki”¹.

Bilans tych pięćdziesięciu lat nie może nie uwzględniać osiągniętych w tym czasie doskonałych wyników. Europa, kiedyś rejestrująca deficyt w produkcji surowców rolnych i żywności, dzisiaj jest w stanie zapewnić swoim obywatelom „bezpieczeństwo zaopatrzenia”, które art. 39 (art. 33 Traktatu WE) już w momencie powstania Wspólnoty określił jako podstawowy cel Wspólnej Polityki Rolnej. Prawodawca wspólnotowy potwierdził to także w Traktacie z Lizbony. Komisja Europejska może więc z uzasadnioną dumą wskazywać, mając na uwadze cały rynek światowy, że „Unia Europejska jest już największym eksporterem w sektorze rolnym, głównie w zakresie produktów wysokiej jakości. Zajmuje ona również czołową pozycję na świecie wśród importerów w sektorze rol-

* Tytuł oryginalny: *Le „riforme delle riforme” della PAC e gli articoli 39 e 43 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea dopo Lisbona* (tłum. A. Szymecka-Wesołowska).

¹ *Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR*, Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 20 listopada 2007 r., KOM (2007), s. 722, wersja ostateczna.

nym, stanowiąc zdecydowanie największy rynek dla krajów rozwijających się”².

Pomimo tych osiągnięć, Wspólna Polityka Rolna wydaje się – paradoksalnie – padać ofiarą własnego sukcesu: dziesięciolecia interwencji rynkowej, narzędzia wysokiej ingerencji w ekonomię rolną, szukanie odpowiedzi na pytania: co, jak, gdzie i kiedy produkować, od końca ubiegłego wieku do początku obecnego były przedmiotem surowej krytyki, łączonej niekiedy z obalaniem przyjętych paradygmatów i modeli.

2. Od reform lat dziewięćdziesiątych do *Health Check*

Jak wiadomo, w latach 90. ubiegłego wieku Wspólna Polityka Rolna poddawana była wielu istotnym reformom: wprowadzono politykę rozwoju obszarów wiejskich (w ramach której adresatami wsparcia zostali już nie tylko producenci rolni, ale także szeroka i bliżej nieokreślona kategoria „podmiotów wiejskich”), nastąpił wzrost wymogów w zakresie ochrony środowiska, wzrosła wrażliwość prawodawcy wspólnotowego na zagadnienia *food safety*, które towarzyszą (a niekiedy nawet zastępują) zagadnienia *food security*, pojawiła się także „globalizacja” obszaru reguł i zobowiązań wpływających na podejmowane decyzje.

Następnie, w 2003 r., kiedy to reforma „końca wieku” wydawała się już zakończona i wdrożona na właściwe tory, przedstawiana jako prosta średniookresowa rewizja Wspólnej Polityki Rolnej (*Mid Term Review*), mająca być zwykłym etapem ewolucji tej polityki, okazała się najbardziej radykalną reformą w historii Wspólnej Polityki Rolnej³. Wraz z wejściem w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003⁴ i licznych aktów wykonawczych, nie tylko *decoupling*, a więc oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji (które znalazło się w centrum uwagi komentatorów), ale przede wszystkim sama podstawa wprowadzenia systemu płatności jednoli-

² Ibidem.

³ F. Albinini, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo 2005.

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz. U. UE, L 270 z 21 października 2003 r., s. 1-69).

tej głęboko zmieniły kontekst funkcjonowania producentów rolnych – nastąpiła rezygnacja z polityki rządzenia na rzecz polityki w głównej mierze redystrybucyjnej⁵.

W ciągu kolejnych lat stały przyrost aktów wspólnotowych objął zakresem reżimu płatności jednolitej także sektory, które – ze względu na swą specyfikę – były do tej pory przedmiotem odrębnych i autonomicznych regulacji. Mowa tu o takich sektorach, jak oliwa z oliwek, tytoń, owoce i warzywa, bawełna, chmiel.

W tym samym okresie nowe rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, dotyczące rozwoju obszarów wiejskich⁶, z jednej strony zalecało zaniechanie stosowania na poziomie formalnym niepewnej kategorii „działalności wiejskich”, z drugiej zaś wzmacniało proces przejścia od polityki rynkowej, tendencyjnie jednoczącej i strategicznie jednolitej do polityki lokującej decyzje na poziomie regionalnym.

Niedawne decyzje Rady Unii Europejskiej podjęte w ramach *Health Check* wprowadziły dodatkowe zmiany. Przewidziano zwiększenie modulacji wsparcia i transfer funduszy z pierwszego do drugiego filaru (czyli od instrumentów interwencji na rynkach i w dochodach rolniczych do instrumentów wspierających rozwój obszarów wiejskich), wzmocnienie oddzielenia płatności od produkcji (*decoupling*) i zasady współzależności oraz zniknięcie (aczkolwiek nie natychmiastowe, ale rozłożone na kolejne pięć lat) systemu kwotowania produkcji mleka⁷.

3. „Reformy reform”

Twierdzenie utożsamiające aktualny stan Wspólnej Polityki Rolnej ze stanem „reformy reform” dobrze oddaje wrażenie, jakie można odnieść w obliczu wyżej zarysowanych przemian. Odczucie to nie dotyczy tylko Wspólnej Polityki Rolnej czy też prawa wspólnotowego, ale jest

⁵ L. Costato, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e Ambientale” 2003, s. 663; A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, I, s. 183.

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE, L 277 z 21 października 2005 r., s. 1-40).

⁷ M. Iagatti, A. Sorrentino, *La „path dependency” nel processo di riforma della PAC*, „Agriregionieuropa” 2007, nr 3.

zauważalne na wielu płaszczyznach codziennego współczesnego życia społecznego, które – abstrahując od rolnictwa – charakteryzuje się poczuciem niepewności, zdefiniowanym w literaturze jako „płynna nowoczesność”⁸.

Trudno mieć pewność. „Plac budowy” reform jest stale otwarty, reguły prawne wydają się pozbawione stabilności i przewidywalności, i to w takim stopniu, że niektórzy przedstawiciele nauki zaczęli mówić o „prawie w terażniejszości”⁹, czyli prawie, które z przeszłości biegnie bezpośrednio w przyszłość i jest dalekie od stałości, z którą się tradycyjnie kojarzyło.

4. Wspólna Polityka Rolna a Traktat Lizboński

W odniesieniu do reform Wspólnej Polityki Rolnej warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Otóż polityka ta była w przeszłości, co potwierdzają także ostatnie wydarzenia, swoistym laboratorium powstawania modeli regulacyjnych, które nie ograniczały się tylko do rolnictwa, ale odnosiły się do całej – będącej w stałych przemianach – konstrukcji¹⁰, którą nazywa się „Europą”¹¹.

Kilka lat temu byliśmy świadkami ambitnego zamierzenia, przedstawianego jako „Konstytucja dla Europy”. Zamierzenie to – słusznie bądź nie – nie zdołało zdobyć jednogłośnie aprobaty i zostało zastąpione projektem mniej ambitnym: Traktatem z Lizbony.

Ten ostatni akt prawny (ratyfikowany także przez państwa członkowskie, które początkowo były przeciwne jego ratyfikacji), pozostawia bez zmian przepis, który określa cele Wspólnej Polityki Rolnej (art. 39 Traktatu, dawny art. 33). Wprowadza on jednak istotną zmianę w zakresie procedur. Art. 43 zmienia bowiem art. 37 Traktatu WE przewidując, że decyzje w zakresie rolnictwa mają być podejmowane nie (jak od czasu powstania Wspólnot Europejskich) jedynie przez Radę, ale w drodze „zwykłej procedury prawodawczej”, a zatem muszą być one podejmowane przy udziale Parlamentu Europejskiego.

⁸ Z. Bauman, *Modernità liquida*, wyd. 8, Bari-Roma 2006.

⁹ M. R. Ferrarese, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna 2002; idem, *Diritto sconfinato. Iniziativa giuridica e spazi nel mondo globale*, Bologna 2006.

¹⁰ S. Cassese, *L'Unione Europea come organizzazione pubblica composita*, „Rivista Italiana di Diritto pubblico comunitario” 2000, nr 5, s. 987; L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna 2006.

¹¹ M. Cacciari, *Geofilosofia dell'Europa*, Milano 1994.

Traktat z Lizbony zatem, na pierwszy rzut oka, zdaje się wyłączać Wspólną Politykę Rolną z tradycyjnych negocjacji międzypaństwowych (przez co rozumie się zawieranie porozumień i wymianę interesów) i przenieść ją na poziom ważnych europejskich decyzji politycznych, abstrahujących od konkurencji pomiędzy państwami. Rzeczywisty wynik tego zabiegu jest jednak dzisiaj trudny do określenia, ponieważ model zarysowany w Traktacie z Lizbony wzmacnia w wyraźny sposób pozycję Komisji Europejskiej, której znaczenie – nie tylko zresztą w zakresie materii rolnej, ale ogólnie w zakresie jej kompetencji europejskich – znacząco rośnie zarówno w ramach wypracowywania polityk wspólnotowych, jak i ich stosowania¹². Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony Rada Unii Europejskiej odczuje zatem wyraźną redukcję swoich dotychczasowych kompetencji, i to nie tylko na rzecz Parlamentu Europejskiego, ale także Komisji. Ostatnie decyzje wspólnotowe dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej, podjęte jeszcze w oparciu o formalnie niezmieniony Traktat WE, faktycznie wyprzedziły ten nowy porządek instytucji i kompetencji wspólnotowych.

W ciągu ostatnich dwóch lat byliśmy świadkami przyjęcia imponującej liczby nowych rozporządzeń o znaczeniu generalnym, które w znaczący sposób wpłynęły na istniejący porządek (stąd właśnie mowa o „reformie reform”). Wśród nich wystarczy wymienić chociażby niezwykle innowacyjne rozporządzenie, które ustanowiło tzw. „jednolitą wspólną organizację rynku” – rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007¹³. Rozporządzenie to zabsorbowało dziesiątki wcześniejszych rozporządzeń, łącząc je w jednym zunifikowanym tekście, który zawiera pewne zasady ogólne i deleguje do Komisji Europejskiej przyjęcie całości wykonawczych aktów prawnych.

Tak ustanowione zasady ogólne są jednak na tyle generalne, że wiążą w niewielkim tylko zakresie – podobnie zresztą było też we Włoszech w ciągu ostatnich piętnastu lat, kiedy to realizowany był proces „delegislacji” i szerokiego wykorzystywania delegacji ustawowych, wspierany i praktykowany przez wszystkie rządy, bez względu na ich polityczne usytuowanie.

W myśl rozporządzenia ustanawiającego „jednolitą wspólną organizację rynku”, Komisja Europejska musi „uwzględniać specyfikę odnośnych

¹² Wskazuje na to bardzo wyraźnie G. Guarino, *Ratificare Lisbona*, Firenze 2008.

¹³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (Dz. Urz. UE, L 299 z 16 listopada 2007 r., s. 1).

produktów i konieczność zapewnienia warunków dla płynnego zbytu tych produktów na rynku”. Nie sposób nie zauważyć, że w tych sformułowaniach można zawrzeć wszystko i odwrotność wszystkiego. Dodatkowo to samo rozporządzenie zobowiązuje Komisję Europejską, w ramach legislacji delegowanej, do „uwzględniania” rekomendacji niektórych organizacji międzynarodowych.

Niejasność i ogólnikowość przyjętego terminu („uwzględnić”) oraz brak jasnych mechanizmów przypisywania kompetencji decyzyjnych wewnątrz organizacji międzynarodowych pozostawiają nierozwiązane istotne kwestie dotyczące *accountability* i kryteriów legitymacji wielopoziomowego systemu prawotwórczego, który nadaje ważną rolę w konkretnych decyzjach regulacyjnych podmiotom działającym poza instytucjonalnymi mechanizmami odpowiedzialności politycznej i transparentności.

Ryzyko z tym związane polega na tym, że mechanizm odwołania się do specyfiki produktów, wymogów rynku, rekomendacji organizacji międzynarodowych stanie się nie tyle efektywnym obowiązkiem, co raczej instrumentem pozostającym w dyspozycji Komisji Europejskiej, która – odpowiednio do konkretnych przypadków i korzyści – będzie wybierać, który z tych kanonów kierunkowych i kiedy przyjąć (bądź nie przyjąć) i będzie mogła dokonywać decyzji pozornie neutralnych, a *de facto* wyrażających jej stanowisko i preferencje¹⁴.

Byłaby to zresztą sytuacja, która miała już miejsce w ostatnich latach przy okazji negocjacji w sprawie opracowania nowej wspólnej organizacji rynku wina. W negocjacjach tych Komisja przedstawiła jako konieczne, z racji zobowiązań przyjętych w ramach WTO zrównanie instrumentów ochrony win o geograficznej nazwie pochodzenia z tymi właściwymi dla ochrony innych produktów rolno-żywnościowych, rozszerzając na wina system klasyfikacji chronionej nazwy pochodzenia i chronionego oznaczenia geograficznego. W rzeczywistości jednak to właśnie Porozumienie TRIPS – jak wiadomo – przyznaje winom o geograficznych nazwach pochodzenia odrębną i większą ochronę niż ta, którą rezerwuje dla innych produktów rolno-żywnościowych. Mimo to sugestywne (choć nieusprawiedliwione) odwołanie się do zobowiązań międzynarodowych ukierunkowało *de facto* cały ustrój nowej organizacji rynku wina na model naszkicowany przez Komisję Europejską.

¹⁴ F. Albisinni, *Commento agli artt. 113-121 del reg. (CE) 1234/2007*, w: L. Costato (red.), *Commentario al regolamento (CE) n.1234/2007*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2009, nr 1.

5. Konkurencja pomiędzy organami administracji publicznej

Ciągła „reforma reform” Wspólnej Polityki Rolnej nie jest zatem procesem liniowym. Charakteryzują ją raczej swoiste niespójności, objawiające się w tym, że na poziomie kompetencji nastąpiło skoncentrowanie kompetencji regulacyjnych przy Komisji, na poziomie finansowym nastąpiło znacjonalizowanie systemu wsparcia poprzez przyjęcie mechanizmu krajowych pułapów zarówno dla pierwszego, jak i drugiego filaru, natomiast na poziomie charakteru polityki progresywne przejście od polityki zarządzania ekonomią rolną do polityki w istocie redystrybucyjnej, która przestrzeń dla interwencji nastawionej na inwestycje i modernizację produkcyjnych struktur rolnych pozostawia na poziomie lokalnym i regionalnym.

Na tym tle możliwe jest dokonanie pierwszych konkluzji (choć z konieczności prowizorycznych, skoro mowa o „reformie reform” Wspólnej Polityki Rolnej, która jest procesem w toku). Są to konkluzje dotyczące odpowiedzialności podmiotów, które we Włoszech mają kompetencje rządzenia i interwencji w sektorze rolnym na poziomie krajowym i regionalnym.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę zwłaszcza na jeden element. Otóż nie ma wątpliwości co do tego, że postępuje nacjonalizacja Wspólnej Polityki Rolnej i że w tym zakresie znaczące środki przyznawane są poszczególnym państwom członkowskim zarówno dla zarządzania pierwszym filarem poprzez określenie minimalnych progów w gospodarstwach oraz wykorzystanie instrumentów promocyjnych z art. 68 rozporządzenia o płatności jednolitej, jak i – przede wszystkim – dla zarządzania drugim filarem poprzez regionalne (we Włoszech) Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich. Oznacza to, że znaczące środki przesuwają się od automatycznych systemów wsparcia zarządzanych centralnie przez Wspólnotę do systemów interwencji zdecentralizowanej pozostawionych do dyskrecjonalnych decyzji rządów krajowym i regionalnym.

Jest to tendencja nowa, która w dużym stopniu uwzględniła krytykę, jaka przez długi czas była z różnych stron kierowana przeciwko biurokracyjnej „centralizacji Brukseli”, ale jednocześnie jest to model, którego systemowa skuteczność zależy bezpośrednio od skuteczności administracji krajowych i regionalnych. Doświadczenia Włoch w tym zakresie nie są pocieszające.

W pierwszym etapie realizacji Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich regiony włoskie zdołały prawie w całości wykorzystać środki

wspólnotowe przyznane na rozwój obszarów wiejskich. Działo się tak jednak dlatego, że (zwłaszcza w regionach południowych) przeznaczyły one przeważającą część tych środków na wsparcie rolnictwa zintegrowanego lub ekologicznego, tj. wsparcie kwalifikowane automatycznie, na podstawie kryterium powierzchni użytków rolnych, przy braku jakichkolwiek ocen porównawczych pomiędzy proponowanymi przez beneficjentów projektami, a zatem przy braku jakiegokolwiek efektywnej interwencji zarządczej wobec lokalnych gospodarek rolnych. W rezultacie Włochy mają obecnie znaczącą powierzchnię użytków rolnych wykorzystywanych pod rolnictwo ekologiczne (przyjmując, że rolnicy gremialnie składali wnioski o wysokie regionalne wsparcie dla tego sektora), ale jednocześnie są one także krajem, w którym produkty rolnictwa ekologicznego (przede wszystkim *commodities*, np. zboże) napotykać trudnościami ze znalezieniem zbytu na rynku, jako że wsparciu nie towarzyszyła żadna odpowiednia pomoc w kreowaniu sieci gromadzenia i komercjalizacji tych produktów.

Tak więc, jeśli ostatnie reformy Wspólnej Polityki Rolnej skupiły się na konkurencji pomiędzy krajowymi i regionalnymi organami administracyjnymi i ich skuteczności, obawa, że w tej konkurencji niektóre lokalne systemy zarządzania mogą okazać się nieefektywne, jest niestety zasadna.

6. Od błędnego założenia do nowych zadań dla państwa i regionów

Na zakończenie warto poczynić jeszcze jedną uwagę. Powoływany na początku Komunikat Komisji z 2007 r., który rozpoczął proces zamkniętego niedawno *Health Check*, dla uzasadnienia propozycji przesunięcia dodatkowych środków z pierwszego do drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej i wyłączenia interwencji na rynku, przyjął pewne założenie. Komisja Europejska stwierdziła w nim, że „aktualne średniookresowe perspektywy rynku” były „szczególnie korzystne dla zboża i produktów mlecznych”¹⁵. Takie założenie było prawdziwe w listopadzie 2007 r., kiedy to cena pszenicy twardej wynosiła około 50 euro za kwintal, dziś jednak cena zboża spadła o więcej niż połowę, plasując się od ponad roku na

¹⁵ Komunikat, op. cit.

poziomie 18-20 euro za kwintal. Podobna sytuacja miała miejsce także w sektorze mleka, oliwy z oliwek i innych produktów masowych.

Jeśli zatem *Health Check* bazował na założeniu (wysoki poziom cen), które zaledwie dwanaście miesięcy później okazało się wysoce nieprawdziwe, może powinno się poddać ponownej refleksji decyzję o rezygnacji z instrumentów interwencji rynkowej i gwarancji produkcji, które dotąd pozwalały Europie osiągnąć pozytywne wyniki, o których była mowa na początku niniejszych rozważań¹⁶.

W ciągu ostatnich miesięcy pojawił się jeszcze jeden czynnik, który wyraźnie obnażył nieadekwatność systemu prawnego wobec wymiaru globalnego¹⁷ – mowa tu o światowym kryzysie finansowym. Po latach entuzjazmu wobec zglobalizowanego i deregulowanego rynku, państwa członkowskie Unii Europejskiej nagle na nowo odkryły konieczność masowej interwencji publicznej (przede wszystkim państwowej) w zarządzanie gospodarką. Także Komisja Europejska musiała zdać sobie sprawę, że rynek sam w sobie nie jest skutecznym panaceum.

W tym świetle, uwzględniając poważne trudności, jakie napotykają producenci rolni, a także błędne założenia przyjęte w 2007 r., wydaje się uzasadnione pytanie, czy „reforma reform” Wspólnej Polityki Rolnej może być jeszcze uznana za spójną z zasadniczymi jej celami bezpieczeństwa i solidarności, uroczyste przyjętymi w Traktacie WE i potwierdzonymi w znowelizowanym tekście z Lizbony. Pytanie to jest zasadne, biorąc także pod uwagę zobowiązania wynikające z międzynarodowych porozumień handlowych, które wpływają zarówno na sektor rolnictwa, jak i na rynki finansowe i które przecież (co można było zauważyć w ostatnich miesiącach) nie stały na przeszkodzie wielkiej interwencji publicznej w sektorze finansów i ekonomii.

Dzisiejszy europejski model bardziej jednak uprzywilejowuje redystrybucyjny obraz społeczny niż bezpośrednią interwencję w ekonomii rolnej, zawierając równoważącym zdolnościom rynku, których ostatnie wydarzenia nie wydają się zresztą potwierdzać. Konsekwencją tego na poziomie krajowym jest zaakcentowanie odpowiedzialności rządu i regionów za rozsądne wykorzystanie (malejących wciąż) zasobów i zwiększenie kompetencji, które nałożyła na nie zreformowana Wspólna Polityka Rolna.

¹⁶ L. Costato, op. cit., s. 663.

¹⁷ S. Cassese, *Il diritto globale*, Torino 2009.

**“REFORMS OF THE REFORM” OF THE COMMON AGRICULTURAL
POLICY AND ARTICLES 39 AND 43 OF THE TREATY
ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION AFTER
THE LISBON TREATY**

S u m m a r y

The article presents and evaluates reforms which have been taking place in the Common Agricultural Policy in the last several years, which the author refers to as reforms of the reform, due to their continuous character.

Particular emphasis has been placed on the effect of successive reforms (starting from those of the 1990's and ending with the *Health Check* and the Treaty of Lisbon) on the division of competence and responsibility between the Union and the member states (and their regions) as well as between the EU bodies themselves. In the context the author indicates especially an increased role of the European Commission in the legislative process concerning agricultural law and potential consequences in terms of the arbitrary character of decisions made.

Moreover, certain discrepancies are indicated in the direction of reforms and resulting changes in terms of instruments of the Common Agricultural Policy. The need is suggested to revise decisions on the departure from instruments of market interventionism on agricultural markets, which seems to go in the opposite direction to the current tendency for state interventionism in economy in view of the world financial crisis.

**LE “RIFORME DELLE RIFORME” DELLA PAC
E GLI ARTICOLI 39 E 43 DEL TRATTATO SUL
FUNZIONAMENTO DELL’UNIONE EUROPEA DOPO LISBONA**

S o m m a r i o

Nell’articolo sono state presentate e sottoposte ad una valutazione le riforme della Politica Agricola Comune susseguitesi nell’arco degli ultimi anni che l’Autore denomina – considerando la loro premanenza – „riforme delle riforme”.

Un accento particolare è posto sull’influenza delle suddette riforme (a partire dalle riforme degli anni 90’ al *Health Check* e il Trattato di Lisbona) alla ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra la Comunità e i Paesi Membri da un lato e tra gli organi della stessa Comunità dall’altro. In questo contesto l’Autore sottolinea, in particolare, una crescente importanza della Commissione Europea che questa riveste nell’ambito del processo decisionale in materia agricoltura e le conseguenze che ne possono derivare in termini di arbitrarietà delle decisioni.

Sono sottolineate, inoltre, alcune incongruenze verificate nelle direzioni delle riforme nonché, a quest'ultime legati, cambiamenti dello strumentario della PAC. Va segnalato il bisogno di riflettere ancora sulla decisione di archiviare gli strumenti di intervento sul mercato e di garanzia delle produzioni che sembra procedere in direzione opposta rispetto alle attuali tendenze di interventi statali nell'economia di fronte alla crisi finanziaria mondiale.

ROMAN BUDZINOWSKI

O potrzebie nauczania prawa rolnego

1. Prawo rolne, a także dyscypliny z tą dziedziną powiązane (np. administracja rolnictwa, prawo żywnościowe, unijne prawo rolne, polityka rolna Unii Europejskiej), nie są dziś w Polsce przedmiotem powszechnego nauczania na uniwersyteckich studiach prawniczych¹. Pod tym względem sytuacja w różnych ośrodkach akademickich jest bardzo zróżnicowana. Na niektórych uniwersytetach prawo to jest przedmiotem obowiązkowym w programie studiów prawniczych, na innych jest ono wprowadzone jako tzw. fakultet. Są też uczelnie, na których nie prowadzi się wykładów i konwersatoriów z tej dziedziny, gdyż albo nie jest ona wybierana przez studentów, albo w ogóle nie jest oferowana do wyboru. Nie na wszystkich uniwersytetach istnieją odrębne jednostki organizacyjne (katedry lub zakłady), które by się tymi przedmiotami zajmowały od strony dydaktycznej czy naukowej.

Tym samym niezwykle istotne stało się dziś udzielenie odpowiedzi na zasadnicze pytanie: czy nauczać prawa rolnego? Ponieważ otwarta została dyskusja nad przyszłym programem studiów prawniczych², najwyższa pora, by – nawiązując do głosów agrarystów zachodnioeuropejskich – podjąć próbę uzasadnienia potrzeby powszechnego nauczania tej dziedziny prawoznawstwa. Punktem wyjścia rozwinięcia szczegółowej argumentacji jest krótka refleksja o charakterze historycznym i porównawczym. Taką rolę pełni też nawiązanie do problematyki wyodrębnienia prawa rolnego w systemie prawa i pokazanie konsekwencji rozstrzygnięć w tym zakresie w odniesieniu do potrzeby nauczania oraz autonomii dydaktycznej oma-

¹ Nie są one ujęte w standardach kształcenia na studiach prawniczych i administracyjnych.

² J. Szwarc, *Problemy kształcenia prawniczego (wprowadzenie do dyskusji)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 1, s. 3 i n.

wianej tu dziedziny. Dalsze rozważania zawierają już szczegółową argumentację, by w końcu przejść do pokazania, czego nauczać (jakie treści przekazywać) i w jaki sposób.

2. Bez obawy popełnienia większego błędu można stwierdzić, że problematyka nauczania prawa rolnego ma tak długą tradycję, jak i samo prawo rolne. Co więcej, refleksje wokół tej problematyki towarzyszyły rozwojowi ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa w czasach, gdy prawo rolne – we współczesnym ujęciu – dopiero się rodziło. Szybka rozbudowa legislacji rolnej w XIX w. zmuszała wręcz do opracowywania pomocy dydaktycznych. Opublikowane prace odzwierciedlały pewien etap rozwoju ustawodawstwa oraz koncepcji doktrynalnych. Wystarczy w tym miejscu przywołać wydany w 1807 r. podręcznik prawa rolnego napisany przez Th. Hagemanna, bardzo szeroko ujmujący przedmiot prawa rolnego (*Landwirtschaftsrecht*)³, oraz pochodzący z 1886 r. dwutomowy kurs ustawodawstwa rolnego autorstwa E. Bianchi, dotyczący zwłaszcza regulacji z zakresu prawa cywilnego⁴. Z kolei w Polsce J. S. Langrod w podręczniku z zakresu administracji rolnictwa z 1939 r. prezentował regulację o charakterze administracyjnoprawnym, traktując prawo rolne jako dział prawa administracyjnego⁵.

Narodziny prawa rolnego jako dziedziny kompleksowej, obejmującej uregulowania o charakterze prywatno- i publicznoprawnym, wzbogaciły dyskusję dotyczącą problematyki nauczania; jej przedmiot na przestrzeni czasu obejmował coraz to nowe wątki. Dla początkowego etapu rozwoju charakterystyczne były rozważania dotyczące autonomii dydaktycznej prawa rolnego⁶. Nie straciły one uzasadnienia także w czasach bardziej współczesnych. Jeszcze w połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku za niepokojący uważano fakt, że w wielu państwach europejskich nie istniało prawo rolne jako odrębny przedmiot dydaktyczny i że zagadnienia z tego zakresu były omawiane w ramach innych dziedzin (np. prawa grun-

³ Th. Hagemann, *Handbuch des Landwirtschaftsrechts*, 1807 (powołany za: W. Winkler, *Das Agrarrecht. Sein Gegenstand und seine Stellung in der Rechtsordnung*, w: *Recht – Umwelt – Gesellschaft. Festschrift für Alfred Pikalo zum 70. Geburtstag*, Berlin 1979, s. 363-364).

⁴ E. Bianchi, *Corso di legislazione agraria*, 1886 (powołany za: M. Tamponi, *Diritto agrario tra codice e mercato*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, nr 4, s. 717).

⁵ J. S. Langrod, *Zarys administracji agrarnej w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939, s. 12-13.

⁶ Jak pisze E. Casadei (*L'insegnamento del diritto agrario nell'Università*, „Rivista di Diritto Agrario” 1986, nr 1, s. 91 i n.), kilka generacji agrarystów (i nie tylko agrarystów) zajmowało się problematyką autonomii, także dydaktycznej, prawa rolnego.

towego czy spadkowego)⁷. Dlatego doktryna opowiadała się za wzmocnieniem pozycji dydaktycznej prawa rolnego⁸.

Również dziś problematyka nauczania prawa rolnego stanowi obiekt żywego zainteresowania nauki zachodnioeuropejskiej; jest obecna na konferencjach naukowych⁹, a także w literaturze. Najczęściej odnotowuje się pewną „słabość dydaktyczną” prawa rolnego, z reguły stanowiącego na studiach prawniczych przedmiot do wyboru. Przejawia się ona – jak pisze L. Bodiguel w odniesieniu do Francji – w niewielkiej wartości akademickiej tej dyscypliny, wynikającej z dużej możliwości wyboru fakultetów, a jednocześnie wąskiego grona specjalistów¹⁰. Nie lepiej jest w Niemczech, Austrii czy w Szwajcarii. W celu przezwyciężenia wspomnianej słabości postuluje się np. wzmocnienie pozycji tzw. prawa wiejskiego, którego elementem składowym stałoby się dzisiejsze prawo rolne¹¹. Brak powszechnego nauczania traktowany jest jako ograniczenie rozwoju tej dyscypliny prawoznawstwa¹². Mimo wspomnianej słabości, zaskakuje bogaty dorobek nauki prawa rolnego w niektórych państwach zachodnioeuropejskich (zwłaszcza we Włoszech); efektem pracy niemałego grona agrarystów są liczne opracowania podejmujące zarówno istotne kwestie teoretyczne, jak i rozstrzygające ważne problemy dogmatyczne dla potrzeb praktyki.

W Polsce problematyka nauczania prawa rolnego nie stała się, jak dotychczas, przedmiotem ożywionej dyskusji. To *désintéressement* nauki, przynajmniej w przeszłości, w jakiejś mierze tłumaczy silna pozycja dy-

⁷ Zob. K. Kreuzer, *Rapporto sullo stato del diritto agrario in Europa*, „Rivista di Diritto Agrario” 1983, nr 1, s. 196. Pozycję dydaktyczną prawa rolnego w tym okresie prezentują: we Włoszech A. Carozza i M. D’Addezio (*Il diritto agrario in Italia; stato e prospettive della ricerca e dell’insegnamento*, „Rivista di Diritto Agrario” 1983, nr 1, s. 80 i n.), a w Austrii: M. Welan (*Il diritto agrario in Austria*, „Rivista di Diritto Agrario” 1984, nr 3, s. 329 i n.).

⁸ Towarzyszyły one zwłaszcza zmianom programu studiów prawniczych. Świadczą o tym publikacje różnych autorów z początku lat dziewięćdziesiątych. Blżej zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 101 (i powołaną tam literaturę).

⁹ Np. we Włoszech odbyła się konferencja dla uczczenia pamięci prof. A. Carozzy („Convegno sul diritto agrario ed il suo insegnamento”, Piza, 7-8 czerwca 2008 r.), na której referaty poświęcone nauczaniu prawa rolnego wygłosili W. Winkler, L. Bodiguel i F. Adornato.

¹⁰ Zob. L. Bodiguel, *L’enseignement du droit agraire en France*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, nr 4, s. 532 i n.

¹¹ Zob. uwagi R. Norera, *Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums?* (1), „Agrar- und Umweltrecht” 2008, nr 5, s. 157 i n.

¹² Tak Sánchez Hernández, *El derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva*, „Derecho Agrario y Alimentario” 2000, nr 37, s. 19.

daktyczna prawa rolno w programach studiów prawniczych. Stanowiło ono przez długi czas w okresie Polski Ludowej nie tylko odrębną, ale wręcz obowiązkową dyscyplinę nauczania¹³. Dlatego akcent w rozważaniach doktrynalnych nie spoczywał na rozstrzygnięciu problemu, czy nauczać, czy prawo to powinno stanowić odrębny przedmiot dydaktyczny (jak w państwach zachodnioeuropejskich), ale czego nauczać (jakich treści) oraz w jaki sposób wiedzę tę przekazywać¹⁴. Z powszechnym nauczaniem związane były wyodrębnione jednostki organizacyjne w postaci katedr (zakładów) prawa rolno. Ta komfortowa dla agrarystów pozycja tej dyscypliny w programie studiów prawniczych nie była – niestety – trwała.

Zmiana ustroju społeczno-gospodarczego spowodowała po 1989 r. osłabienie rangi prawa rolno jako przedmiotu nauczania. Przyniosła ona, ze względu na wprowadzenie gospodarki rynkowej, znaczne ograniczenie ustawodawstwa rolno. Uchylone zostały regulacje dotyczące funkcjonowania rolnictwa w ramach gospodarki planowej, ale tym działaniom nie towarzyszyła ożywiona działalność prawodawcza w zakresie tworzenia „nowego” prawa, uwzględniającego warunki gospodarki rynkowej. „Kryzys prawa rolno” – jak nazwał to zjawisko W. Pańko – widoczny w płaszczyźnie legislacyjnej, znalazł także odbicie w sferze nauczania, przejawiając się brakiem aktualnych materiałów dydaktycznych oraz poważnym ograniczeniem możliwości realizowania programu nauczania¹⁵. Co ważniejsze, reforma programu studiów prawniczych na wielu wydziałach prawa zmieniła pozycję dydaktyczną prawa rolno. Nie utraciło ono wprawdzie autonomii, ale zostało utrzymane w programie studiów (np. w Poznaniu) jako przedmiot do wyboru.

Argumentem uzasadniającym tak istotną zmianę było wspomniane ograniczenie ustawodawstwa rolno, a także – przynajmniej na niektórych uczelniach – pewne osłabienie kadrowe katedr (zakładów) prawa rolno, wynikające z przyczyn jak najbardziej naturalnych, tj. zmiany pokoleń. W tym kontekście zasadne stały się formułowane przez agrarystów postulaty

¹³ O wyodrębnieniu się prawa rolno z dydaktycznego punktu widzenia zob. np. A. Stelmachowski, w: A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 8, oraz W. Pańko, *Prawo rolne*, Katowice 1987, s. 16-17.

¹⁴ Świadczy o tym referat B. Wierzbowskiego (*Problemy dydaktyczne prawa i polityki rolnej*) wygłoszony w 1979 r. na konferencji organizowanej przez Katedrę Prawa Rolno UAM; zob. R. Budzinowski, A. Zieliński, *Sprawozdanie ze zjazdu katedr i zakładów prawa rolno*, Sady k. Poznania, 8-12 listopada 1979 r., „Państwo i Prawo” 1979, z. 2.

¹⁵ Zob. W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot?*, w: *Z zagadnień prawa cywilnego. Księga poświęcona profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu*, Białystok 1991, s. 125 i n.

wzmocnienia pozycji dydaktycznej prawa rolnego, a także propozycja, by problematyka nauczania tego przedmiotu była szerzej poruszana (także na konferencjach naukowych)¹⁶. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej, poprzedzone ożywieniem legislacji rolnej związanym z intensywnymi pracami w zakresie dostosowywania prawa, przyniosło znaczną rozbudowę ustawodawstwa rolnego (choć nie we wszystkich sferach rolnictwa w jednakowym stopniu), ale rozbudowie tej legislacji nie towarzyszyła, niestety, zmiana podejścia do nauczania prawa rolnego.

W dyskusjach nad nowym programem studiów prawniczych czy administracyjnych przedstawiciele innych dyscyplin używają nadal argumentu, że prawo rolne jest dziedziną na tyle wąską, iż może być wykładane w ramach przedmiotów podstawowych (zwłaszcza w zakresie prawa cywilnego i prawa administracyjnego). Padają też propozycje, by połączyć tę dyscyplinę z inną, na przykład z prawem ochrony środowiska. Takie połączenie, wprawdzie znane¹⁷, nie służyłoby ani nauczaniu prawa rolnego, ani prawa ochrony środowiska. Co prawda, istnieją ewidentne związki między wymienionymi materiami prawnymi, skoro wymogi środowiskowe zostały wprowadzone do „wnętrza” prawa rolnego, ale tzw. prawo rolno-środowiskowe nie wyczerpuje materii ani tego pierwszego, ani drugiego.

3. W Polsce w przeszłości, gdy prawo rolne stanowiło – jak już wspomniano – odrębny i obowiązkowy przedmiot dydaktyczny, jego wyodrębnienie oraz potrzeba nauczania nie były kwestionowane. Wprawdzie określenie treści tego przedmiotu miało charakter konwencjonalny, ale nie pozostawało bez wpływu na kwestię wyodrębnienia prawa rolnego w płaszczyźnie naukowej. Słusznie pisał A. Stelmachowski, że zmuszało ono do poszukiwania kryteriów pozwalających na określenie jego granic oraz ogólnych prawidłowości dlań właściwych¹⁸. Efektem poszukiwań było wyodrębnienie i usystematyzowanie regulacji prawnorolnych w podręcznikach (skryptach)

¹⁶ Zob. M. Błażejczyk, *Dylematy i refleksje wokół nauczania prawa rolnego*, „Prawo Rolne” 1996, nr 2, s. 19 i n.; R. Budzinowski, *Czynniki rozwoju prawa rolnego*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 39 i n., a także recenzja tej książki J. Paliwody, „*Studia Iuridica Agraria*” t. I, 2000, s. 223 i n.

¹⁷ Np. jak pisał N. L. Malanos (*Kształcenie w zakresie prawa rolnego w Argentynie*, „Prawo Rolne” 1998, nr 1, s. 18), w Argentynie jeszcze pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w. prawo rolne było wykładane w ramach prawa górniczego.

¹⁸ Zob. A. Stelmachowski, w: J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970 s. 11; idem, w: A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, op. cit., s. 9.

do nauki tego przedmiotu, poruszających z natury rzeczy problem jego wyodrębnienia z naukowego punktu widzenia.

Generalnie, wśród prawników-agrarystów dominował pogląd, że prawo rolne stanowi (odrębną) gałąź w systemie prawa. Nie był on obcy także przedstawicielom innych szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa, a nawet teorii prawa¹⁹. Inaczej wypowiadali się cywiliści, widząc w prawie rolnym kompleksową dyscyplinę prawniczą, która nie mogła być uznana za (odrębną) gałąź prawa, ale nie negowali potrzeby jej wyodrębnienia dla celów dydaktycznych i naukowych²⁰. Gwoli prawdy, w rozważaniach nie była poruszana kwestia – podnoszona w literaturze zachodnioeuropejskiej – charakteru odrębności prawa rolnego: nie wskazywano, czy chodzi o odrębność w sensie bezwzględnym, czy względnym²¹.

Zmiana ustroju społeczno-gospodarczego przyniosła nie tylko wspomniane już ograniczenie prawnej regulacji rolnictwa (zwłaszcza gdy idzie o regulacje o charakterze szczególnym), ale także inne spojrzenie na kwestię wyodrębnienia prawa rolnego w kręgu samych agrarystów. Wprawdzie dominowało w tych kręgach stanowisko podkreślające ową odrębność, ale pojawił się pogląd odmienny. Zdaniem W. Pańki, nastąpiło osłabienie samodzielności prawa rolnego w systemie prawa, a dotychczasowe próby „wyrwania sfery prawnorolnej z ram klasycznych gałęzi prawa” umożliwiały zacieranie różnic między prawem prywatnym a prawem publicznym, z oczywistą szkodą dla sfery prywatnoprawnej. Wspomniany autor zauważył także, że stwierdzenia te nie wykluczają potrzeby zachowania względnej samodzielności prawa rolnego, zwłaszcza w sferze dydaktycznej oraz naukowej²².

Niezmiernie istotne dla określenia miejsca prawa rolnego we współczesnym systemie prawa miał fakt docenienia w nauce zasadniczego rozróżnienia na prawo prywatne i prawo publiczne. W zakresie tego pierwszego dopuszcza się wyodrębnienie różnych działów (gałęzi), które łącznie składają się na podsystem prawa prywatnego, natomiast w ramach prawa publicznego – wielu odrębnych gałęzi prawa²³. Prawo rolne, jak wiadomo,

¹⁹ Zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...* s. 233-234 (i przytoczona tam literatura).

²⁰ Zob. np. S. Grzybowski, *Prawo spółdzielcze w systemie porządku prawnego*, Warszawa 1976, s. 23 (i powołana tam literatura).

²¹ Bliżej zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...* s. 229 i n.

²² W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys...* s. 131.

²³ Zob. np. S. Włodyka, *Problem struktury prawa*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 4, s. 3 i n.; zob. też M. Safjan, *Pojęcie i systematyka prawa prywatnego*, w: *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, t. I, Warszawa 2007, s. 63.

mieści się w części w prawie prywatnym, a w części w prawie publicznym. Na tym tle cywiliści, przytaczając także inne argumenty, konsekwentnie odmawiają prawu rolnemu statusu odrębnej dziedziny (gałęzi) prawa²⁴, ale nie negują potrzeby jego wyodrębnienia dla celów dydaktycznych czy naukowych. Po stronie agrarystów nastąpiło zaś wzmocnienie „pozycji obronnych”, ale pojawił się także głos – piszącego te słowa – o względnej autonomii i odrębności prawa rolnego jako dziedziny (gałęzi) w systemie prawa. Podstawą dla przyjęcia takiego stanowiska są nie tylko cechy obecnej regulacji spraw rolnych, ale także przyjmowana struktura porządku prawnego i dorobek doktryny zachodnioeuropejskiej w tym zakresie²⁵.

Na tle tego ostatniego poglądu nasuwa się pytanie, czy dla uzasadnienia potrzeby nauczania jakiejś dziedziny prawa (tu: prawa rolnego) konieczne jest uznanie jej za odrębną gałąź w systemie prawa? Oczywiście, taki status znacznie ułatwia argumentację, ale z pewnością jej nie wyczerpuje ani nie zastępuje. Jeśli w niniejszych rozważaniach wychodzi się od tej problematyki, to jedynie ze względu na „pokutujący” w niektórych kręgach nauki prawa tradycyjny tok myślenia.

Inne podejście do struktury porządku prawnego w warunkach gospodarki rynkowej, a na tym tle nowe spojrzenie na miejsce prawa rolnego w systemie prawa (także ze względu na członkostwo Polski w Unii Europejskiej i objęcie naszego rolnictwa mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej), zmusza do weryfikacji ujęć tradycyjnych. Skoro rozwój rolnictwa wiązany jest z rozwojem innych działów gospodarki, to i regulacja doń się odnosząca jest ściśle powiązana z innymi dziedzinami (gałęziami) prawa. Dlatego zarówno w nauce, jak i w dydaktyce akcent powinien spoczywać nie tyle na wskazywaniu i wykazywaniu odrębności prawa rolnego, ile właśnie na ustalaniu jego powiązań z innymi dziedzinami prawa. Umożliwi to odejście od „pozycji obronnych” nauki prawa rolnego i przejście do „ofensywy” służącej jego rozwojowi także w płaszczyźnie dydaktycznej. Ostatecznie więc to, co mogłoby się wydawać słabością prawa rolnego jako dziedziny łączącej regulację prywatno- i publicznoprawną, jest – jak to będzie wykazane dalej – jego zaletą w płaszczyźnie dydaktycznej.

Nie można zatem twierdzić, że określenie prawa rolnego jako dziedziny (gałęzi) o względnej autonomii samo przez się osłabia dydaktyczną pozycję tej szczegółowej dyscypliny prawoznawstwa. Nie czyni tego też przytoczone wyżej twierdzenie o względnej autonomii prawa rolnego w płaszczyźnie dydaktycznej. Odnosi się ono bowiem raczej do treści (i sposobu ich prze-

²⁴ Zob. wypowiedzi przytoczone w pracy: R. Budzinowski, *Problemy ogólne...* s. 235 i n.

²⁵ Ibidem, s. 225 i n.

kazywania), a nie do rozstrzygnięcia, czy prawo to powinno być odrębnym przedmiotem nauczania. Można wprawdzie przyjąć, że prawo rolne będzie wykładane w ramach prawa cywilnego, ale poza wykładem pozostałyby bardzo rozbudowane uregulowania z zakresu prawa publicznego. Z kolei włączenie problematyki rolnej do prawa administracyjnego spowodowałoby, że poza obszarem zainteresowań pozostałaby regulacja cywilnoprawna.

Twierdzenie, że prawo rolne nadal powinno pozostać odrębnym przedmiotem dydaktycznym, uzasadniają przynajmniej dwa względy:

1) nowy „obraz” prawa rolnego, znacznie odbiegający od jego kształtu w przeszłości. Składa się nań międzynarodowa regulacja rolnictwa, unijne prawo rolne i prawo rolne krajowe. Unormowania te dają się łatwo wyodrębnić ze względu na przedmiot. Jednakże we współczesnych warunkach, w których centralnym punktem odniesienia pozostaje rynek, nie sposób ujmować przedmiotu prawa rolnego z punktu widzenia „kształtowania przez państwo stosunków społecznych w rolnictwie”²⁶. Takie spojrzenie było właściwe dla ustroju gospodarki planowej, natomiast obecnie bardziej adekwatne jest spojrzenie od strony adresata. Dlatego regulację prawną dotyczącą rolnictwa należy traktować nie tyle jako wyraz polityki rolnej (normatywną szatę tej polityki), ile jako regulację określającą warunki prowadzenia określonej działalności. Tą działalnością, będącą przedmiotem regulacji prawa rolnego, jest działalność rolnicza²⁷;

2) współczesne prawo rolne obejmuje bardzo rozbudowany zespół regulacji prawnych, zaliczanych – z punktu widzenia metody regulacji – do prawa prywatnego albo do prawa publicznego. Są to przede wszystkim unormowania specjalne, dotyczące tylko tego działu gospodarki (*ius proprium* rolnictwa), a w mniejszym stopniu – unormowania szczególne (*ius singulare* rolnictwa). Ich przedstawienie wymaga czasu przewidzianego co najmniej dla typowego wykładu akademickiego (tj. 30 godzin), to bez potrzeby „wsparcia” przez sięganie do innych dziedzin prawa. Warto jednakże zauważyć, że uzasadniana tu autonomia dydaktyczna prawa rolnego nie jest równoznaczna z „wyrwaniem” sfery prawnorolnej z ram systemu prawa, ma ona bowiem również (jak autonomia naukowa) charakter względny. Dlatego nawet zakłada się konieczność nawiązywania czy odwoływania się do regulacji z różnych dziedzin.

²⁶ Zob. np. definicje prawa rolnego sformułowana przez A. Stelmachowskiego, w: idem, B. Zdziennicki, op. cit., s. 9; por. też W. Pawlak, *Prawo rolne*, Warszawa-Poznań 1980, s. 17-18.

²⁷ Zob. bliżej R. Budzinowski, *Problemy ogólne...* s. 188 i n. oraz s. 245 i n.; zob. też recenzję tej pracy pióra S. Prutisa, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, zwłaszcza s. 289.

4. Uzasadnienia potrzeby powszechnego nauczania prawa rolnego na studiach uniwersyteckich (przede wszystkim prawniczych) można poszukiwać na różnych płaszczyznach i przytaczać różnorakie argumenty. Nie roszcząc pretensji do ich wyczerpania, warto zwrócić uwagę na kilka z nich, tj. znaczenie rolnictwa jako działu gospodarki, będącego – w najogólniejszym ujęciu – przedmiotem regulacji prawnorolnej, przydatność znajomości prawa rolnego dla kwalifikacji absolwenta (ze szczególnym uwzględnieniem praktyki stosowania i stanowienia prawa) oraz na związek między nauczaniem prawa rolnego a rozwojem nauki o tej szczególnej dyscyplinie prawoznawstwa.

Odwwołanie się do znaczenia rolnictwa w polskiej gospodarce jest tym argumentem, który nasuwa się już *prima facie*. Nie można bowiem pominąć faktu, że obszary wiejskie obejmują nieco ponad 93% powierzchni kraju, zamieszkuje je około 38% ludności (prawie 15 mln osób), liczba osób pracujących w rolnictwie stanowi około 17% ogółu pracujących, a spośród mieszkańców wsi około 40% osób zaangażowanych jest w działalność rolniczą, prowadzoną w prawie 2 mln gospodarstw rolnych²⁸. Już przytoczone dane wskazują na podmiotowy, terytorialny i gospodarczy aspekt regulacji dotyczących rolnictwa. Wprawdzie występuje także i w naszym kraju zjawisko dezagraryzacji, polegającej między innymi na procesie zmniejszenia znaczenia tego sektora w gospodarce²⁹, ale nie towarzyszy mu osłabienie działalności legislacyjnej dotyczącej rolnictwa.

Już dawno zauważony został swoisty paradoks: maleje liczba ludności zawodowo czynnej w rolnictwie, a jednocześnie zwiększa się ilość aktów prawnych dotyczących tego działu gospodarki oraz następuje rozszerzenie przedmiotu regulacji³⁰. Mimo stopniowego zmniejszania się roli rolnictwa w gospodarce, uzyskało ono – w ramach polityki oraz w płaszczyźnie regulacji prawnych – specjalny status³¹. Nie można więc powiedzieć, że regulacje dotycząc rolnictwa, a zaliczane do prawa rolnego, mają znaczenie marginalne, że da się je przyrównać i sprowadzić do rangi prawa wodnego, bankowego czy górniczego. W każdym razie omawiana tu dziedzina prawa charakteryzuje się bardzo rozbudowanym, gdyż kilkunastomilionowym kręgiem adresatów, a jej stosowaniem zajmuje się wiele

²⁸ Dane z „Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013”.

²⁹ Bliżej o dezagraryzacji zob. W. Musiał, *Dezagraryzacja polskiej wsi – problemy ekonomiczne, ekologiczne i społeczne*, „Wieś i Rolnictwo” 2007, nr 3, s. 29 i n.

³⁰ Tak J. Hudault J., *Droit rural. Droit de l'exploitation agricole*, Paris 1987, s. 1

³¹ Taki paradoks formułuje M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 13.

różnych organów (administracyjnych, sądowych czy innych). Jeśli pożądana jest – przynajmniej w niezbędnym stopniu – znajomość prawa rolnego przez producentów rolnych, to trudno byłoby zaakceptować braki w tym zakresie po stronie organów stosujących prawo.

Na tym tle pojawia się uzasadnione pytanie, czy znajomość prawa rolnego i umiejętność jego stosowania powinna stać się elementem – wyznaczonych przez standardy kształcenia (jeśli te standardy będą utrzymane w przyszłości) – kwalifikacji absolwenta studiów uniwersyteckich, w pierwszym rzędzie studiów prawniczych. Z góry należy odrzucić ewentualny argument, że nauczanie tej dziedziny nie mieści się w modelu studiów uniwersyteckich. Sam bowiem fakt, iż znajomość regulacji prawnorolnych oraz umiejętność ich stosowania ma olbrzymie znaczenie praktyczne, nie sprowadza jeszcze rangi tego przedmiotu do poziomu właściwego dla studiów zawodowych. Od absolwenta uniwersyteckich studiów prawniczych należy wymagać nie tylko „ogólnouniwersyteckiego” wykształcenia, ale – co powinno być oczywiste – znajomości prawa w stopniu umożliwiającym poruszanie się na rynku usług prawniczych, w tym przygotowanie do odbywania aplikacji.

Patrząc przez pryzmat kwalifikacji absolwenta uniwersyteckich studiów prawniczych, za wzmocnieniem dydaktycznej pozycji prawa rolnego (i umieszczeniem tego przedmiotu w standardach kształcenia co najmniej jako przedmiotu zalecanego) przemawiają przynajmniej dwa argumenty.

Pierwszy – już zarysowany – sprowadza się do znaczenia znajomości prawa rolnego i umiejętności jego stosowania w praktyce. Jeśli od absolwenta studiów prawniczych należy wymagać znajomości i umiejętności stosowania prawa, to brak odpowiedniej wiedzy z tego przedmiotu z jednej strony osłabia jego możliwości pracy na rynku usług prawniczych, a z drugiej – pozbawia różne podmioty administrujące sprawami rolnictwa dopływu merytorycznie przygotowanych kadr. Już sama wspomniana wcześniej liczba adresatów regulacji prawnorolnych, jak też rozbudowany krąg podmiotów zajmujących się sprawami rolnictwa wskazują na wielkość „popytu” na wiedzę z zakresu prawa rolnego.

Warto natomiast uświadomić sobie fakt, że administracja rolnictwa należy do jednej z ważniejszych dziedzin administracji publicznej. Sprawność działania tej administracji decyduje o efektywności stosowanych instrumentów prawnych, w tym tych objętych Wspólną Polityką Rolną. Innym czynnikiem decydującym o efektywnym stosowaniu wspomnianych instrumentów są wiedza i umiejętności producentów rolnych, zwłaszcza rolników. Minęły już dawno czasy, gdy wystarczało jedynie produkować, a o rynek troszczyło się państwo. Rolnik, by zaistnieć na rynku, a także ko-

rzystać z tworzonych dla niego instrumentów wsparcia, musi posiadać nie tylko wiedzę fachową z zakresu agronomii, ale także z zakresu prawa, w tym zwłaszcza prawa rolnego jako dziedziny najbardziej związanej z rolnictwem.

Wzgląd na konieczność zapewnienia odpowiednich kadr dla szeroko rozumianej administracji rolnictwa, jak i wyposażenia producentów rolnych w odpowiednią wiedzę prawniczą i umiejętność jej stosowania, przemawia za tym, by w obecnych warunkach (zdeteminowanych realizacją mechanizmów i instrumentów WPR) nawet rozszerzyć, w porównaniu z okresem Polski Ludowej, nauczanie prawa rolnego na studiach prawniczych i administracyjnych. Celowe jest także umieszczenie, przynajmniej jako przedmiotów zalecanych (w ramach tzw. innych wymagań), prawa rolnego oraz przedmiotów z tym prawem powiązanych na studiach rolniczych czy ekonomiczno-rolnych.

Drugi argument nawiązuje do charakterystyki prawa rolnego jako dyscypliny kompleksowej, obejmującej regulacje prywatno- i publicznoprawne. Wspomniany wcześniej L. Bodiguel pisze o prawie cywilnym jako podstawie, a o prawie administracyjnym jako ramie prawa rolnego. Nie da się bowiem nauczać tej dyscypliny bez odwoływania się do regulacji i dorobku tych dwóch dziedzin prawa. Należy wszakże zaznaczyć, że nauczanie tych dziedzin nie zastąpi prawa rolnego, skoro regulacje prawnorolne mają charakter specjalny, a czasem nawet szczególny. Jednocześnie nauczanie prawa rolnego służy pogłębianiu znajomości prawa, zwłaszcza prawa cywilnego i administracyjnego, a także innych jego dziedzin. Na tym polega zaleta omawianej tu dyscypliny z dydaktycznego punktu widzenia: nie jest to „wydeptywanie ścieżki obok drogi”.

Oto kilka przykładów. Wyjaśnienie pojęcia nieruchomości rolnej wymaga odwołania się do szerszej kategorii nieruchomości. Pytanie, czy krowa jest przynależnością gruntu rolnego czy gospodarstwa rolnego, nie jest bynajmniej pytaniem z biologii czy z agronomii. Jest to typowe pytanie z zakresu prawa cywilnego, ugruntowujące wiedzę z tej dziedziny, ale oparte na znajomości podstawowej kategorii pojęciowej prawa rolnego – gospodarstwa rolnego. Tego rodzaju pytania można formułować – wychodząc od regulacji prawnorolnych – w odniesieniu do każdego działu prawa cywilnego.

Również nauczanie prawa administracyjnego zostanie znacznie pogłębione, gdy punktem odniesienia omawiania typowych zagadnień administracyjnoprawnych staną się unormowania z zakresu prawa rolnego. Dla przykładu, ile ciekawych spostrzeżeń dotyczących prawnych form działania administracji można sformułować właśnie na tle tych unormowań; ile zyskuje nauczanie postępowania administracyjnego, gdy analizuje się wyjątki od ogólnych zasad postępowania w świetle przepisów dotyczących

przyznawania płatności bezpośrednich czy postępowania w zakresie udzielania wsparcia objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich; jak pogłębia się znajomość publicznego prawa gospodarczego, gdy pojęcie działalności gospodarczej (i zasadę swobody tej działalności) prezentuje się w kontekście regulacji działalności rolniczej? Przykłady można by mnożyć, wychodząc poza wymienione dziedziny prawa. Jak widać, nauczanie prawa rolnego służy integracji różnych szczegółowych dziedzin prawoznawstwa w płaszczyźnie dydaktycznej, a w konsekwencji – także w naukowej. Dzięki temu wiedza absolwenta studiów prawniczych staje się nie tylko pełniejsza, ale zyskuje na znaczeniu jej wymiar praktyczny.

Nie bez znaczenia jest również wpływ nauczania na stanowienie prawa rolnego w przyszłości. Oczywiście jest, że znajomość tej dziedziny przez różne gremia (w tym przez polityków) może przyczynić się do wypracowania lepszych rozwiązań. Wsparcie procesu legislacyjnego w omawianym tu zakresie jedynie przez specjalistów z zakresu nauk rolniczych czy ekonomiczno-rolnych, wprawdzie konieczne, nie zastąpi pracy eksperta agrarysty. Specjalistyczna wiedza jest niezbędna, by na przykład wyeliminować sprzeczność projektowanych regulacji z Konstytucją czy zapewnić ich zgodność z prawem unijnym. To specjaliści agraryści powinni być włączeni do podjętych już prac nad reformą społecznego ubezpieczenia rolników – od udziału w opracowywaniu założeń aż do ich „przełożenia” na propozycje konkretnych zapisów ustawowych. Dobrze by było, gdyby działalność ustawodawcza znajdowała szerokie wsparcie w doktrynie i gdyby ta ostatnia wyprzedzała rozstrzygnięcia legislacyjne.

To ostatnie stwierdzenie (obok wcześniej zaznaczonych potrzeb związanych ze stosowaniem prawa) uzasadnia już bezpośrednio konieczność rozwoju nauki o prawie rolnym. Można wprawdzie zaobserwować w okresie ostatniego dziesięciolecia znaczne ożywienie działalności badawczej w omawianej dziedzinie, ale trudno uznać obecny stan za w pełni zadowalający. W wielu ośrodkach uniwersyteckich problemy prawnorolne nie są przedmiotem badań naukowych, co w dużym stopniu jest konsekwencją braku wyodrębnionych jednostek organizacyjnych (katedr czy zakładów prawa rolnego). W każdym zaś razie zapotrzebowanie na prace badawcze jest znacznie większe niż obecne możliwości środowiska prawników agrarystów³². Pożądane zwiększenie intensywności badań naukowych wymaga zwiększenia liczebności kadry zajmującej się tą dziedziną prawoznawstwa.

³² Można sądzić, że likwidacja Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej wzmocni potrzebę prowadzenia prac badawczych, zwłaszcza analitycznych, przede wszystkim w odniesieniu do unijnego prawa rolnego i jego wdrażania do polskiego porządku prawnego.

W polskich realiach wielkość kadry determinują przede wszystkim potrzeby dydaktyczne, istnieje więc wyraźny związek między nauczaniem a rozwojem nauki o prawie rolnym. Im bardziej upowszechnione będzie nauczanie prawa rolnego (i przedmiotów z tym prawem powiązanych), tym szerszy będzie krąg prawników agrarystów i w konsekwencji zwiększy się intensywność działalności naukowej. Również z tego względu „ofensywa” powinna towarzyszyć zabiegom dotyczącym wzmocnienia pozycji dydaktycznej tego przedmiotu.

5. Dotychczasowe rozważania stanowią dobrą podstawę do rozważenia kwestii: co (jakie treści) i jak wykładać? Oczywiście jest, że treści i sposób nauczania powinny być – z jednej strony – dostosowane do nowego stanu prawnego, a z drugiej – uwzględniać potrzeby danego kierunku studiów (a więc i kwalifikacje absolwenta). Ponieważ prawo rolne nie jest obecnie ujęte w standardach kształcenia, sposób określenia jego merytorycznej zawartości należy do doktryny. Mając na uwadze dotychczasowe wywody, celowe wydaje się sformułowanie trzech ogólnych postulatów co do treści oraz sposobu nauczania prawa rolnego:

1) nauczanie omawianego tu przedmiotu powinno dawać wyraz konsolidacji regulacji prawnorolnych, a nie ich parcelacji między różne przedmioty szczegółowe³³. Punktem wyjścia w nauczaniu problematyki prawnorolnej winno być prawo rolne w ujęciu całościowym, a nie drobne przedmioty mieszczące się w jego ramach. Ten postulat oczywiście nie wyklucza zróżnicowanego rozłożenia akcentów w prezentacji poszczególnych zagadnień w zależności od kierunku studiów. Natomiast przedmioty wiążące się z problematyką prawnorolną (np. prawo wiejskie, prawo żywnościowe, prawo rolno-środowiskowe czy unijne prawo rolne) mogłyby być wykładane jako tzw. fakultety, po wykładzie z prawa rolnego. Nie ma natomiast ani potrzeby, ani tradycji, by głównym przedmiotem z zakresu tej problematyki uczynić prawo wiejskie³⁴;

2) w wykładzie prawa rolnego nie należy pomijać części ogólnej (zagadnień teoretycznych). Nie jest ona bowiem zbędnym balastem w nauczaniu tego przedmiotu ani niepotrzebnym obciążeniem przy przedstawianiu poszczególnych instytucji prawnorolnych. Właśnie w tym celu, by te instytucje zrozumieć, umieścić je w szerszym kontekście regulacji

³³ O unikaniu „parcelacji” prawa rolnego pisze L. Bodiguel, op. cit., s. 537 i n.

³⁴ Taki postulat formułuje R. Norer, op. cit., s. 157 i n. Według koncepcji tego autora, prawo rolne stanowiłoby tylko pewien fragment prawa wiejskiego.

prawnych i w ramach struktury porządku prawnego, konieczne wydaje się sięgnięcie do zagadnień teoretycznych dotyczących pojęcia prawa rolnego, jego przedmiotu, współczesnych granic, relacji z innymi dziedzinami prawa, podstawowych kategorii pojęciowych itp. Oczywiście, zakres przedstawienia zagadnień teoretycznych uzależniony jest od potrzeb danego kierunku studiów;

3) nauczanie prawa rolnego, odzwierciedlając kompleksowy pod względem metod regulacji prawnej charakter tej dziedziny prawa, powinno w płaszczyźnie dydaktycznej dawać wyraz wspomnianej już integracji nauczania szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa. Nie chodzi o to, by w ramach wykładu z omawianego tu przedmiotu powtarzać zagadnienia z prawa cywilnego czy administracyjnego, ale by uwidocznić prawnorolny punkt widzenia (np. na przeniesienie własności nieruchomości rolnych należy spojrzeć jako na czynność służącą organizacji i funkcjonowaniu gospodarstwa rolnego). Prezentując zaś instytucje prawnorolne nie można poprzestać jedynie na przedstawieniu prawa pozytywnego, lecz sięgnąć trzeba do dorobku doktryny i orzecznictwa. Takie pogłębiające wiedzę przekazywanie treści prawa rolnego pozwala lepiej kształtować kwalifikacje absolwenta.

Sformułowane tu postulaty zakładają potrzebę dostosowania treści i sposobu ich przekazywania do potrzeb danego kierunku studiów. Dlatego na przykład rozumiałe są różnice w ujmowaniu problematyki prawnorolnej na studiach prawniczych (w ramach wykładu z prawa rolnego) i na studiach administracyjnych (w ramach wykładu z administracji rolnictwa). Inaczej natomiast należy podejść do nauczania prawa rolnego na studiach rolniczych czy ekonomiczno-rolnych; wymaga ono szerszego nawiązywania do nawet elementarnych pojęć i wiadomości z różnych dziedzin prawa. Za jak najbardziej uzasadnione należałoby także uznać prowadzenie studiów podyplomowych z zakresu szeroko rozumianej problematyki prawnorolnej (w tym zwłaszcza z prawa żywnościowego, prawa rozwoju obszarów wiejskich czy z unijnego prawa rolnego).

Nauczanie prawa rolnego i przedmiotów z tym prawem powiązanych wymaga odpowiedniego instrumentarium w postaci pomocy dydaktycznych. Na pozytywną ocenę zasługuje możliwość sięgnięcia do dwóch podręczników z omawianej tu dyscypliny³⁵. Daje to zarówno studentom, jak i prowadzącym wykład możliwość wyboru, a konkurencja w tym zakresie – jak niegdyś stwierdził A. Stelmachowski – sprzyja rozwojowi na-

³⁵ *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2009, wyd. 5; A. Oleszko (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009.

uki³⁶. Również dobrze przedstawia się wsparcie nauczania prawa żywnościowego – do dyspozycji są trzy podręczniki³⁷. Znacznie gorzej natomiast wypada ocena pomocy dydaktycznych z zakresu polityki rolnej Unii Europejskiej czy unijnego prawa rolnego³⁸. Użyteczne w procesie nauczania są także zbiory aktów prawnych czy materiały do ćwiczeń (konwersatoriów); można również korzystać z publikacji zamieszczonych w czasopiśmie prawnorolnych: „*Studia Iuridica Agraria*” i „*Przegląd Prawa Rolnego*”. Odnotowując dorobek nauki dotyczący wsparcia dydaktyki, wypada jednak zauważyć, że jest jeszcze wiele do zrobienia, zwłaszcza w zakresie dostosowania podręczników czy skryptów do współczesnego ustawodawstwa oraz do potrzeb nauczania na różnych kierunkach studiów.

6. Przeprowadzone rozważania dostarczają – moim zdaniem – wystarczających (choć niewyczerpujących) argumentów przemawiających za upowszechnieniem nauczania prawa rolnego i przedmiotów z tym prawem powiązanych na studiach uniwersyteckich, zwłaszcza prawniczych. Zapewne uzasadnienie mogłoby być jeszcze bardziej rozbudowane. W szczególności warto zwrócić uwagę na argumenty wynikające z nowego statusu prawa rolnego, obejmującego – jak wiadomo – elementy prawa krajowego, unijnego oraz międzynarodowe prawo rolnictwa. Prowadzenie badań z szerokim uwzględnieniem dwóch ostatnich regulacji, udział w międzynarodowych konferencjach czy grantach badawczych służyłby wzmocnieniu pozycji polskiej nauki za granicą; zwiększyłyby to możliwość jej oddziaływania na rozwój unijnego prawa rolnego. Szczególnie ten aspekt jest istotny dla przyszłości polskiego rolnictwa.

Przeszkodą w realizacji postulatu upowszechnienia nauczania prawa rolnego na studiach uniwersyteckich (zwłaszcza prawniczych) staje się dziś coraz bardziej brak odpowiedniej kadry naukowej, będący wynikiem właśnie... braku powszechności tego nauczania. Jeszcze nie jest za późno, by ten stan zmienić.

³⁶ Pogląd A. Stelmachowskiego przytoczony przez R. Budzinowskiego w sprawozdaniu: *Odnowienie doktoratu profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2007, nr 1, s. 340.

³⁷ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005 i 2007; A. Oleszko, *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, Warszawa 2006 oraz wydany ostatnio podręcznik M. Taczanowskiego, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

³⁸ Wydany w 2004 r. podręcznik z zakresu Wspólnej Polityki Rolnej (A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004) w dużym stopniu ma dziś znaczenie historyczne.

ON THE NEED TO TEACH AGRICULTURAL LAW

Summary

At present agricultural law is not a subject of courses commonly taught within university law studies in Poland. At some universities it is an obligatory course within the curriculum of law studies, while at others it is realised as an optional course. There are also universities at which no lectures or seminars are offered in that field, either because it is not chosen by students as one of their optional courses, or it is not offered at all. Not all universities have separate organizational units (departments or subdepartments), which would be involved in these subjects as part of their teaching and/or research activities.

Thus the aim of these considerations was an attempt at the justification for the need of common teaching of this field in judicprudence. The author convinces that recognition of agricultural law as a field of law with relative autonomy does not reduce either the need for teaching or teaching autonomy. What is more, an advantage of this law in terms of teaching practice is its comprehensive character (including legal regulations from both private and public law). The considerations contain detailed arguments and indicate what needs to be taught (what contents to should be given) and what resources/tools should be used.

SULLA NECESSITÀ DELL'INSEGNAMENTO DEL DIRITTO AGRARIO

Sommario

Oggi in Polonia il diritto agrario non è una materia comunemente insegnata nelle facoltà universitarie di giurisprudenza. In alcune università il diritto agrario è una materia obbligatoria, in altre è una materia facoltativa. Ci sono anche delle scuole di insegnamento superiore che non offrono corsi o laboratori di diritto agrario, poiché tale materia non viene scelta dagli studenti oppure non è affatto inclusa nell'offerta didattica. Non esistono in tutte le università distinte unità organizzative (cattedre o istituti) che si occupino di questa materia, sia sotto l'aspetto didattico, sia sotto quello scientifico.

Per questa ragione le considerazioni svolte vogliono tentare di dimostrare la necessità dell'insegnamento di questa disciplina del diritto. L'Autore afferma che riconoscere il diritto agrario come una disciplina del diritto, dotata di una relativa autonomia, non attenua né la necessità dell'insegnamento, né l'autonomia didattica. Per di più, Egli osserva che il carattere complessivo del diritto agrario (cioè il ricomprendere nel suo ambito le norme del diritto privato e del diritto pubblico) è, allo stesso tempo, un suo vantaggio nel campo dell'insegnamento. Le considerazioni contengono una dettagliata argomentazione ed illustrano contenuti e metodi dell'insegnamento.

ANNA STANIEWSKA

Hiszpański system doradztwa rolniczego

1. Prawo Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) nakłada na państwa członkowskie obowiązek prowadzenia systemu doradztwa rolniczego. Celem tego systemu, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r.¹, jest wspieranie gospodarstw w przestrzeganiu wymogów nowoczesnego rolnictwa wysokiej jakości². System doradztwa został wprowadzony w ramach reformy WPR rozpoczętej w czerwcu 2003 r. (tzw. reformy Fischlera)³. Reforma ta oznaczała stopniowe odchodzenie od nadmiernego akcentowania aspektów produkcyjnych na rzecz uwzględnienia zagadnień związanych z ochroną środowiska, jakością żywności, rozwojem obszarów wiejskich, dobrostanem zwierząt, a nawet zachowaniem krajobrazu i ochroną dziedzictwa kulturowego⁴. Potrzebę utrzymania unijnej regulacji systemu doradztwa rolniczego w niezmiennym kształcie potwierdził ostatni przegląd „stanu zdrowia” Wspólnej Polityki Rolnej (tzw. *Health-check*).

¹ Rozporządzenie Rady (WE) z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. L 30 z 31 stycznia 2009 r., s. 16-99), nazywane dalej rozporządzeniem nr 73/2009.

² Por. pkt 19 preambuły do rozporządzenia nr 73/2009.

³ Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającym rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz. Urz. L 270 z 21 października 2003 r., s. 1-69).

⁴ Por. J. López Colmenarejo *Asesoramiento de explotaciones agrarias. Formación para el campo del siglo XXI*, „Agricultura” 2007, nr 894, s. 204 i n., por. również R. Budzinowski *Przyszłość prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2009, nr 1 s. 14 i n.

System doradztwa rolniczego powinien kształtować świadomość rolników „na temat przepływów materiałowych i procesów przebiegających w gospodarstwie dotyczących środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt [...]”⁵. Podmioty doradztwa rolniczego (doradcy rolniczy) mają obowiązek świadczyć usługi w zakresie wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i warunków dobrej kultury rolnej zgodnej z zasadami ochrony środowiska (DKR)⁶. Zagadnienia te – nazywane również warunkami wzajemnej zgodności lub współzależności (*cross-compliance*) – stanowią jedyny zespół zagadnień merytorycznych, których obowiązkowo dotyczy doradztwo rolnicze. Ze względu na ich szczególne znaczenie w systemie doradztwa rolniczego warto je choćby wymienić.

Podstawowe wymogi w zakresie zarządzania obejmują obszary zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zwierząt, a także dbałość o środowisko i dobrostan zwierząt. Ich szczegółową treść określają dyrektywy i rozporządzenia wymienione w załączniku II do rozporządzenia nr 73/2009. Dyrektywy regulujące kwestie ochrony środowiska dotyczą między innymi ochrony dzikich zwierząt i roślin, wód podziemnych i gleb. Instrumenty prawne (rozporządzenia i dyrektywy) w dziedzinie zdrowia ludzi, zwierząt i roślin obejmują w szczególności ustanowienie systemów identyfikacji zwierząt, środków ochrony roślin, ogólne zasady prawa żywnościowego oraz zwalczanie niektórych chorób i zapobieganie im. Środki dotyczące dobrostanu zwierząt regulują ochronę różnych zwierząt gospodarskich. Ze względu na ramowy charakter instrumentu prawnego, jakim jest dyrektywa, i brak jego bezpośredniej skuteczności w prawie krajowym, na państwach członkowskich spoczywa obowiązek kształtowania zasadniczej części przepisów wprowadzających wymogi podstawowe.

Drugi aspekt wzajemnej zgodności, a mianowicie warunki DKR, został uszczegółowiony w załączniku III do rozporządzenia nr 73/2009. Dotyczy on pięciu zagadnień, obejmujących ochronę gleby przed erozją, utrzymywanie właściwej ilości substancji organicznych w glebie, utrzymywanie właściwej struktury gleby, zapewnienia właściwego poziomu utrzymania i ochrony siedlisk, a także ochrony wód. Rozwinięciem każdego z wymienionych zagadnień są normy, z których część ma status „norm obowiązkowych”, a część „norm dobrowolnych”. W przypadku tych pierwszych, państwo członkowskie jest zobowiązane do prawnego określenia minimalnych wymogów. W wy-

⁵ Por. pkt 19 preambuły do rozporządzenia nr 73/2009.

⁶ Por. art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009.

znaczonych ramach państwa członkowskie muszą określić (na szczeblu ogólnokrajowym lub regionalnym) obowiązujące wymogi minimalne⁷.

W przeciwieństwie do innych wspólnych zasad dotyczących pomocy bezpośredniej dla rolników⁸, system doradztwa rolniczego został przez prawodawcę unijnego uregulowany w sposób pozostawiający państwom członkowskim dużą dowolność w zakresie kreowania jego kształtu. Podejście to powoduje, że systemy doradztwa rolniczego w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się od siebie różnią. Wymogom prawa unijnego państwa członkowskie mogą sprostać ustanawiając system doradztwa składający się nawet z jednego podmiotu. Niemniej praktyka pokazuje, że tak minimalistyczny wariant nie jest realizowany⁹.

Wspólne wymogi dotyczące wszystkich systemów doradztwa w UE są nieliczne. Należy do nich obowiązek zachowywania przez doradcę w tajemnicy posiadanych informacji dotyczących gospodarstwa, musi on jednak ujawniać nieprawidłowości i naruszenia, co do których istnieje wymóg zgłoszenia właściwym władzom¹⁰. Z punktu widzenia sytuacji rolnika, tę *quasi*-kontrolną funkcję doradztwa w pewnej mierze równoważy możliwość uwzględnienia korzystania z doradztwa jako okoliczności wpływającej na wybór próby kontrolnej do celów analizy ryzyka na potrzeby realizacji kontroli na miejscu¹¹. Rolnik korzystający z doradztwa może być zatem z mniejszym prawdopodobieństwem wybrany do kontrolnej wizytacji gospodarstwa służącej sprawdzeniu przestrzegania warunków korzystania z pomocy w ramach WPR. Doradztwo jest jednakże zlokalizowane poza zintegrowanym systemem administrowania i kontroli.

Prawodawca unijny podkreśla, że korzystanie z doradztwa nie może wpływać na zakres obowiązków i odpowiedzialności związanych ze spełnianiem określonych przepisami wymogów¹². Niemniej, szczególnie w przypadku

⁷ Ibidem, art. 6 ust. 1.

⁸ Takich jak precyzyjnie uregulowane zasady dotyczące zintegrowanego systemu administrowania i kontroli, wzajemnej zgodności czy finansowania.

⁹ Por. A. Povelato, D. Scorzelli, *Extracto del informe The Farm Advisory System: A Challenge for the Implementation of the Cross Compliance*, „Agricultura” 2007, nr 894, s. 210 i n.

¹⁰ Por. art. 13 rozporządzenia nr 73/2009.

¹¹ Por. art. 45 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników, Dz. Urz., L 141 z 30 kwietnia 2004 r., s. 18-58 (powoływanego dalej jako rozporządzenie nr 796/2004).

¹² Por. pkt 19 preambuły do rozporządzenia nr 73/2009.

prywatnego modelu doradztwa, możliwe jest zawarcie przez rolnika cywilnoprawnej umowy z doradcą, obejmującej majątkową gwarancję jakości świadczonych usług. Natomiast państwa członkowskie mogą uregulować odpłatność za usługi doradztwa według własnego uznania, a rolnicy mogą z nich korzystać na zasadzie dobrowolności¹³.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest system doradztwa rolniczego wprowadzony w 2006 r. w Hiszpanii. Rozważania dotyczą regulacji obowiązujących na szczeblu ogólnokrajowym, a także w jednej wybranej Wspólnocie Autonomicznej – Katalonii. W opracowaniu analizuje się przepisy ustanowione w dekrete królewskim nr 520/2006 z 28 kwietnia 2006 r., w sprawie regulacji podmiotów świadczących usługi doradztwa na rzecz gospodarstw rolnych i przyznawania dotacji na ich tworzenie, dostosowywanie i wykorzystywanie¹⁴, a także w dekrete nr 392/2006 z 17 października 2006 r. w sprawie regulacji systemu doradztwa rolniczego w Katalonii¹⁵.

Wydaje się celowe przybliżenie polskiemu czytelnikowi tego zagadnienia, nieopracowanego dotąd w naszej literaturze prawniczej, szczególnie w obliczu niedawnych zmian instytucjonalnych w systemie doradztwa funkcjonującym w Polsce. Niewątpliwie interesujące byłoby również przeanalizowanie kształtu systemu polskiego, gdyż kwestia ta nie doczekała się jeszcze ani szczegółowego opracowania monograficznego w ujęciu prawnym, ani obszerniejszej literatury¹⁶. Hiszpański dorobek w rozważanej tu materii może stanowić dobry punkt odniesienia dla toczącej się w naszym kraju dyskusji na temat przyszłości doradztwa rolniczego. O aktualności tej tematyki w Polsce świadczy niedawna nowelizacja ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego¹⁷. W jej wyniku dokonano decentralizacji jednostek doradztwa rolniczego, powierzając prowa-

¹³ Więcej informacji o odpłatności doradztwa zob. J. Rybka, W. Knieć, *Komercjalizacja doradztwa rolniczego w Polsce w opiniach rolników i kierowników powiatowych zespołów doradztwa rolniczego*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2008, nr 2, Centrum Doradztwa Rolniczego, Oddział w Poznaniu, s. 18 i n.

¹⁴ „Hiszpański Państwowy Dziennik Urzędowy” 2006, nr 102, poz. 16856 (nazywanym dalej dekretem nr 520/2006).

¹⁵ *Decreto 392/2006, de 17 de octubre, por el que se regula el Sistema de asesoramiento agrario de Cataluña*, opublikowany w „Dzienniku Urzędowym Rządu Autonomicznego Katalonii”, DOGC, nr 4743 z 19 października 2006 r. (powoływane dalej jako dekret nr 392/2006).

¹⁶ Por. V. Angileri, *Implementation of the Farm Advisory System in Poland*, Luxembourg 2008, a także artykuły poświęcone szczegółowym kwestiom w dziedzinie wdrażania tego systemu, np. W. Kujawiński *Propozycje dla określenia standardu kwalifikacji zawodowych doradców rolniczych*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2007, nr 2, s. 21 i n.

¹⁷ Ustawa z 22 października 2004 r., Dz. U. 2004, Nr 251, poz. 2507; por. też ustawę z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, Dz. U. 2009, Nr 952, poz. 753 z późn. zm.

dzenie wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego sejmikom województw. Niewykluczone, że większą rolę w systemie będą w przyszłości odgrywać izby rolnicze.

Za podjęciem tej tematyki przemawia również okoliczność, że zagadnienia doradztwa rolniczego znajdują się obecnie w głównym nurcie rozwoju prawa unijnego. Wraz ze wzrostem znaczenia warunków wzajemnej zgodności, a także zintegrowanego podejścia do wielorakich aspektów rolnictwa i wsi, kładącego nacisk nie tylko na produkcję, ale na wytwarzane dobra publiczne¹⁸, rośnie również waga doradztwa rolniczego, gdyż jego główne zadania są powiązane właśnie z wymogami współzależności. Rozwój doradztwa rolniczego jest również środkiem unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich¹⁹, która zyskuje na znaczeniu w procesie modulacji (zwiększania udziału środków na rozwój obszarów wiejskich w budżecie przeznaczonym na WPR). Ponadto pod koniec 2010 r. mija termin przedłożenia Radzie przez Komisję sprawozdania dotyczącego prowadzenia systemu doradztwa rolniczego, co jest okazją do refleksji nad jego kształtem nie tylko na szczeblu Unii, ale i poszczególnych państw członkowskich.

2. Motywem regulacji prawnej działalności podmiotów świadczących usługi doradztwa dla gospodarstw rolnych w Hiszpanii, zawartym w preambule do dekretu królewskiego nr 520/2006, jest konieczność zapewnienia rolnikom wsparcia merytorycznego w obliczu zmian związanych z wprowadzaniem warunków wzajemnej zgodności. Prawodawca hiszpański nawiązuje do obowiązku wprowadzenia systemu doradztwa rolniczego, na mocy rozporządzenia nr 1782/2004, do polityki rozwoju obszarów wiejskich, podkreślając związek doradztwa z obydwoma filarami Wspólnej Polityki Rolnej. Hiszpania, z puli dostępnych dla państw członkowskich środków wsparcia w ramach tej polityki, wybrała zarówno wspieranie dostępu do doradztwa, jak i udzielanie dotacji na zakładanie placówek świadczących tego rodzaju usługi.

¹⁸ Por. *Fact sheet. Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*, Luksemburg 2006, s. 5; por. również S. Balcerak, *Sprawozdanie z konferencji „Wady i zalety schematów wsparcia bezpośredniego w ramach WPR w kontekście przyszłości płatności po 2013 r.”*, Bruksela, 31 marca 2009 r., „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 5, s. 260.

¹⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz., L 277 z 21 października 2005 r., s. 1-40 (powoływane dalej jako rozporządzenie nr 1698/2005).

Zgodnie z wyznaczonym celem powyższego aktu prawnego, jednostki doradztwa świadczą swoje usługi przede wszystkim w dziedzinach związanych ze zdrowiem publicznym, zdrowiem zwierząt i roślin, środowiskiem i dobrostanem zwierząt (czyli podstawowymi wymogami w zakresie zarządzania), a także z warunkami dobrej kultury rolnej zgodnej z wymogami ochrony środowiska. Zakres ten jest tożsamy z ustanowionym w prawie unijnym zakresem wzajemnej zgodności (współzależności). Warunki dobrej kultury rolnej muszą przy tym uwzględniać charakterystykę klimatyczną i glebową obszarów podlegających doradztwu, a także właściwości stosowanej lokalnie gospodarki rolnej. Do obligatoryjnego zakresu przedmiotowego doradztwa należą też kwestie związane z rozpoczynaniem działalności przez młodych rolników. Jednostki te nie mają jednak obowiązku oferować doradztwa w innych dziedzinach. Niemniej świadczenie usług zintegrowanych (kompleksowych) wiąże się w Hiszpanii z pewnymi przywilejami, o których mowa poniżej.

Prawodawca hiszpański korzysta z przewidzianej w prawie unijnym możliwości określenia kategorii rolników mających pierwszeństwo w dostępie do doradztwa. Z usług tych mogą priorytetowo korzystać rolnicy otrzymujący płatności bezpośrednie w kwocie przekraczającej 15 tysięcy euro rocznie. Pierwszeństwo przysługuje również właścicielom gospodarstw mających status priorytetowych na mocy ustawy nr 19/1995 o modernizacji gospodarstw rolnych²⁰ lub umiejscowionych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Wspomniana ustawa o modernizacji gospodarstw rolnych sprzyja w szczególności przejmowaniu gospodarstw priorytetowych przez młodych rolników. Ponadto wyraźnie wymienia podmioty, które zawarły umowy rolno-środowiskowe lub uczestniczą w programach jakości produktów spożywczych jako właściciele gospodarstw uprawnionych do korzystania z doradztwa w pierwszej kolejności.

W dekrete królewskim nr 520/2006 zostały ustanowione wymogi, które podmioty doradcze muszą spełniać, jeśli chodzi o kwalifikacje doradców i infrastrukturę zakładu. Jednostki mają obowiązek dysponować dostępnym publicznie biurem i odpowiednio wykształconym personelem. Zespół doradców musi obejmować co najmniej jedną osobę z wykształceniem wyższym rolniczym lub pokrewnym (weterynaria, nauki biologiczne lub środowiskowe, leśnictwo). Zarówno godziny pracy, jak i skład zespołu muszą być dostosowane do wielkości, liczby i rodzaju gospodarstw, będących odbiorcami usług. Zespół doradców musi legitymować się specjalnym przeszkoleniem

²⁰ „Hiszpański Państwowy Dziennik Urzędowy” z 5 lipca 1995 r., nr 159.

z zakresu doradztwa dla gospodarstw rolnych (którego treść i czas trwania określają właściwe organy). Jednostka musi ponadto posiadać środki materialne konieczne do świadczenia usług, w tym informatyczne i teleinformatyczne, a także mieć dostęp do urzędzeń umożliwiających analizę gleb, wód i odpadów. Ma też obowiązek potwierdzić posiadanie doświadczenia w zakresie realizacji usług doradczych na rzecz gospodarstw rolnych, a także dysponować systemem rejestracji użytkowników zgodnym ze zintegrowanym systemem administracji i kontroli²¹. Wymóg ten wynika z przewidzianej w prawie unijnym możliwości powiązania uczestnictwa w doradztwie rolniczym z analizą ryzyka na potrzeby prowadzonych kontroli.

Ustanowienie powyżej przytoczonych wymogów akredytacyjnych (dosłownie: „wymogów dotyczących uznania”) jest związane z okolicznością, że jednostki doradztwa rolniczego są w Hiszpanii w większości podmiotami prywatnymi, a więc ich oficjalne uznawanie może następować tylko na podstawie określonych przesłanek. Podmioty zainteresowane prowadzeniem działalności z zakresu doradztwa rolniczego w Hiszpanii muszą mieć osobowość prawną lub mieć status organizacji o celu niezarobkowym lub spółdzielni (lub stanowić zrzeszenie albo stowarzyszenie takich organizacji). Charakter działalności musi być przewidziany w ich statucie.

Jeżeli planowany zakres działalności jednostki doradztwa ogranicza się do obszaru terytorialnego wspólnoty autonomicznej, wnioski o akredytację składa się w wyznaczonym organie tej wspólnoty. Jeżeli jednak jednostka przewiduje szerszej zakrojoną działalność, za akredytację odpowiedzialny jest odpowiedni organ w Ministerstwie Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności (którego nazwa od kwietnia 2008 r. brzmi: Ministerstwo Środowiska Naturalnego oraz Środowiska Wiejskiego i Morskiego).

Podmiot wnioskujący o oficjalną akredytację jako jednostka doradztwa, skutkującą wpisem do krajowego rejestru podmiotów świadczących usługi doradcze, oprócz udokumentowania spełnienia wymogów, musi także przedstawić biznesplan. Obejmuje on aspekty organizacyjne, techniczne, metodologiczne, szkoleniowe, ekonomiczne i finansowe oraz opis wyposażenia placówki. Plan obejmuje także opłaty za świadczenie usług. Wpis do rejestru może ulec zawieszeniu lub wygaśnięciu, jeżeli podmiot przestanie spełniać warunki akredytacji lub zaistnieją przesłanki „braku wiarygodności merytorycznej”.

²¹ Szerzej na temat kształtu normatywnego systemu zintegrowanego por. A. Staniewska, *Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 60-63.

Choć korzystanie z pomocy jednostki doradztwa nie wpływa na zakres obowiązków rolnika, z prawnego punktu widzenia jest możliwe powiązanie odpowiedzialności jednostki z odpowiedzialnością obsługiwanego gospodarstwa rolnego. Zaniedbanie lub firmowanie nieprawidłowości (dosłownie: „współpraca w nieprawidłowości”), a także niezgodne z przepisami pobieranie środków pomocowych we własnym imieniu przez jednostkę doradztwa, skutkuje wygaśnięciem wpisu do rejestru podmiotów świadczących tego rodzaju usługi. Podmiot taki jest też zobowiązany do zwrotu nienależnie pobranych kwot dotacji.

Podstawowym obowiązkiem jednostek doradztwa w systemie hiszpańskim jest takie świadczenie usług, by rolnik otrzymujący płatności bezpośrednie wypełniał wynikające z prawa unijnego obowiązki związane z zasadą współzależności. Jednostki prowadzą rejestr komputerowy prowadzonych czynności, który jest dostępny właściwym organom w celu monitorowania i kontroli działalności tych podmiotów. Zawiera on, obok danych rolnika i gospodarstwa, temat porady i propozycje usprawnień. W przypadku przeprowadzania kontroli na miejscu (będącej typem kontroli realizowanej w systemie zintegrowanym) w gospodarstwie rolnym, dotyczącej dziedzin objętych doradztwem, rolnik ma prawo domagać się obecności doradcy.

Od hiszpańskich jednostek doradztwa wymaga się posiadania aktualnych opracowań naukowych dotyczących sytuacji społeczno-gospodarczej na terenie, którego dotyczy ich działalność, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich i sektora rolnego. Opracowania te muszą zawierać analizę słabych i mocnych stron konkretnych rejonów, a także uwzględniać ewentualne inne kwestie wyznaczone przez daną wspólnotę autonomiczną. Opracowania muszą też ilustrować sytuację na danym obszarze w zakresie spełniania warunków współzależności. Od podmiotów świadczących doradztwo techniczne wymaga się obiektywności i promowania najwłaściwszych ulepszeń, koniecznych w celu spełniania wymogów współzależności, a także niedyskryminującego traktowania gospodarstw rolnych. Jednostki doradztwa podlegają kontroli jakości merytorycznej. Składają one corocznie do właściwej wspólnoty autonomicznej sprawozdania z prowadzonej działalności, obejmujące wyniki, osiągnięcia i napotkane trudności, a także prognozy na kolejny rok.

Spełnianie ustanowionych wymogów przez akredytowane prywatne podmioty doradcze jest systematycznie kontrolowane przez organy wspólnoty autonomicznej, na której obszarze podmioty te prowadzą działalność. Monitorowaniu ich aktywności służy też coroczne składanie sprawozdań dotyczących czynności przeprowadzonych na danym terenie, które zawierają informacje o osiągnięciach i napotkanych trudnościach.

Przedstawione powyżej wymogi zostały niemal dosłownie powtórzone w dekrete za tzw. „Ramami krajowymi rozwoju obszarów wiejskich”²². Jest to główny dokument programowy UE w dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii, obowiązujący na szczeblu ogólnokrajowym. Jego dopełnieniem są odpowiednie dokumenty programowe niższego szczebla, dotyczące poszczególnych wspólnot autonomicznych. Omawiany dekret królewski podejmuje też kwestię pomocy Unii udzielanej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na zakładanie podmiotów gospodarczych świadczących doradztwo rolnicze. Dekret przywołuje odpowiednie rozporządzenie Rady²³, a także zatwierdzone przez Komisję Europejską programy krajowe i regionalne. W odniesieniu do tych programów, dekret reguluje zakres i procedurę przekazywania współfinansowania krajowego, a także pozostawia wspólnotom autonomicznym swobodę uzupełniania publicznego wkładu finansowego.

Dużo miejsca w dekrete królewskim poświęcono zagadnieniu dotacji na tworzenie i dostosowanie podmiotów świadczących usługi doradcze dla rolników, a także dotacji dla rolników wnoszących o doradztwo. W „Ramach krajowych rozwoju regionalnego” zagadnieniom tym odpowiadają realizowane w Hiszpanii działania (o kodach 114 i 115). „Krajowy plan strategiczny rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013”²⁴ przewiduje docelowo dotacje dla 300 tego rodzaju podmiotów. Podkreślić należy, że zgodnie z „Ramami krajowymi” usługi doradztwa mają wspierać rolników w dostosowywaniu, udoskonalaniu zarządzania oraz poprawie ogólnych wyników gospodarstwa rolnego²⁵.

Dotacje dla jednostek doradztwa mogą być przyznawane w związku z zakładaniem lub dostosowywaniem podmiotów świadczących usługi doradztwa rolniczego. Mogą być przeznaczone na inwestycje w majątek ruchomy i tworzenie miejsc pracy. Pierwszeństwo w dostępie do pomocy finansowej mają jednostki już istniejące, które świadczą usługi zintegrowane (kompleksowe), czyli podejmują wszelkie tematy dotyczące gospodarki rolnej na danym ob-

²² *Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, Ministerio de Agricultura, Pesca i Alimentación*, wersja z 22 października 2007 r. (opublikowane na stronie Ministerstwa Środowiska Naturalnego oraz Środowiska Wiejskiego i Morskiego).

²³ W odniesieniu do bieżącej perspektywy finansowej 2007-2013 jest to rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r., Dz. Urz., L 277 z 21 października 2005 r.

²⁴ *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*, (opublikowany na stronie Ministerstwa Środowiska Naturalnego oraz Środowiska Wiejskiego i Morskiego, 1 października 2009 r.).

²⁵ Zob. „Ramy krajowe...”, s. 42.

szarze, a nie tylko związane z zagadnieniami wzajemnej zgodności. Wysokość pomocy przyznawanej na tworzenie miejsc pracy jest uzależniona od wykształcenia i przygotowania zawodowego pracownika. Natomiast dotacje dla korzystających z doradztwa obejmują pokrycie honorariów za usługi obejmujące ocenę wyników i możliwości gospodarstwa oraz – w stosownych przypadkach – propozycje usprawnień dotyczących spełniania warunków wzajemnej zgodności.

W dekrete królewskim nr 520/2006 zawarto też odniesienie do przepisów unijnych dotyczących kontroli i zwrotu nienależnie pobranych dotacji, a także przepisów ogólnych regulujących działalność kontrolną i weryfikującą takich organów, jak Komisja Europejska, Trybunał Obrachunkowy, a także właściwych władz krajowych (Główna Izba Kontroli Wydatków Państwowych, organy skarbowe wspólnot autonomicznych). Kontroli – administracyjnej lub na miejscu – podlegają wszystkie zobowiązania jednostki doradztwa lub beneficjenta.

Ustanowiony w dekrete królewskim nr 520/2006 system doradztwa rolniczego w Hiszpanii podlega regularnej analizie i ocenie dokonywanej przez gremium złożone z przedstawicieli ministerstwa właściwego w dziedzinie rolnictwa, wspólnot autonomicznych i jednostek doradztwa rolniczego. Monitorowanie to jest prowadzone niezależnie od działalności komitetów kontrolujących programy pomocowe. Choć hiszpański system doradztwa rolniczego jest oparty na działalności podmiotów prywatnych, istnieje możliwość wyznaczenia organu lub organizacji publicznej, której zadaniem będzie świadczenie podobnych usług. Organy te muszą spełniać te same kryteria, które obowiązują podmioty prywatne, lecz nie muszą się ubiegać o oficjalną akredytację.

3. Kataloński dekret nr 392/2006 wydany został przez Departament Rolnictwa, Hodowli i Rybołówstwa rządu autonomicznego (*Generalidad*) Katalonii, w następstwie decentralizacji kompetencji prawodawczych w dziedzinie rolnictwa. Preambuła do tego aktu nie pozostawia wątpliwości, że głównym *ratio legis* wprowadzenia systemu doradztwa rolniczego w Katalonii była konieczność dostosowania działalności rolniczej do zmian modernizacyjnych związanych z wprowadzaniem wymogów wzajemnej zgodności, a także dążenie do uzyskiwania produktów wysokiej jakości.

Przed wprowadzeniem obecnie obowiązujących przepisów unijnych dotyczących doradztwa rolniczego, rząd Katalonii promował tworzenie stowarzyszeń spełniających zadania związane z usługami dla gospodarstw rolnych, funkcjonujących pod nazwą „grup obrony” (*agrupaciones de defensa*). Grupy

okazały się sprawnym narzędziem wprowadzania innowacji w gospodarstwach rolnych, dostosowania produkcji do wymogów rynku, a także utrzymywania żywotności obszarów wiejskich. Działalność tych organizacji dotyczyła zwłaszcza takich dziedzin, jak zdrowotność zwierząt i roślin oraz zapobieganie pożarom lasów i ich zwalczanie²⁶.

Ponadto prawodawca kataloński nawiązuje do wprowadzenia „europejskiego modelu” doradztwa jako motywacji ukonstytuowania stowarzyszeń na rzecz zarządzania gospodarstwami rolnymi. Należy pamiętać, że prawodawca unijny nie narzuca państwom członkowskim żadnej obowiązującej formuły instytucjonalnej, toteż wzmiankę o „modelu europejskim” należy interpretować jako nawiązanie do ustanowionych obowiązków merytorycznych, czyli wymogów wzajemnej zgodności. W istocie w preambule aktu zawarte jest wyraźne odniesienie do przepisów wprowadzających te wymogi. Zostały przywołane także przepisy ogólnokrajowe i autonomiczne służące wprowadzeniu odpowiednich dyrektyw do hiszpańskiego i katalońskiego porządku prawnego²⁷.

Zgodnie z aktualnym Statutem Autonomii (dokumentem przypisującym kompetencje wspólnocie autonomicznej), obowiązujący na terytorium całego kraju dekret królewski nr 520/2006 nie stanowi ograniczenia legislacyjnego w przedmiotowej dziedzinie²⁸, co tłumaczy liczne bezpośrednie odniesienia dekretu do prawa unijnego. Prawodawca kataloński postanowił wykorzystać istniejącą strukturę instytucjonalną doradztwa rolniczego, promując jednocześnie jej rozwój i wsparcie.

Doradztwo rolnicze w katalońskim systemie jest powszechnie dostępne dla osób prowadzących gospodarstwa rolne. System ten jest opiera się na usługach doradców, zdefiniowanych jako „grupy producentów, spółdzielnie lub podmioty prywatne albo ich zrzeszenia lub federacje, które prowadzą działalność w dowolnej dziedzinie związanej z produkcją rolną, produkcją zwierzęcą, i które jednocześnie świadczą usługi wsparcia i doradztwa na rzecz rolników, hodowców i posiadaczy gospodarstw rolnych”²⁹. W modelu katalońskim zwraca-

²⁶ Por. preambuła do dekretu nr 392/2006.

²⁷ Są to odpowiednio: dekret królewski nr 2352/2004 z 23 grudnia 2004 r. (*Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el Marco de la política agrícola común*, opublikowany w „Państwowym Dzienniku Urzędowym” nr 309 z 24 grudnia 2004 r., s. 41690–41698) oraz dekret rządu Katalonii nr 221/2005 z 11 października 2005 r. (*Decret 221/2005, d'11 d'octubre, sobre l'aplicació de la condicionalitat en relació amb els ajuts directes de la política agrícola comuna*, opublikowany w „Dzienniku Urzędowym Rządu Autonomicznego Katalonii” DOGC nr 4489 z 14 października 2005 r., s. 32620).

²⁸ Por. preambuła do dekretu nr 392/2006.

²⁹ Ibidem, art. 2.

ca uwagę szczególne przywiązanie do kolektywnego i w pewnym zakresie samopomocowego charakteru doradztwa.

Dekret przewiduje trzy obszary doradztwa. Pierwszy z nich obejmuje doradztwo w dziedzinie produkcji rolnej, drugi – produkcji zwierzęcej, a trzeci – doradztwo zintegrowane, obejmujące zarówno rolnictwo, hodowlę, jak i rozwój wsi. Zawsze jednak doradztwo obejmuje kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, zarządzania środowiskiem i wzajemnej zgodności³⁰.

W dekreście został ustanowiony rejestr podmiotów świadczących usługi doradztwa w Katalonii, wymagający podania tych samych informacji, co w analogicznym rejestrze ogólnokrajowym, a dodatkowo również zakresu prowadzonego doradztwa. Najważniejsze informacje dotyczące doradców, pozwalające na ich identyfikację, są dostępne publicznie. Wymogi obowiązujące podmioty doradztwa i ich obowiązki są również podobne do określonych w prawie krajowym, lecz podzielone według poszczególnych zakresów doradztwa³¹. Podstawowym obowiązkiem doradcy jest świadczenie usług zgodnie z akredytowanym zakresem doradztwa. Ponadto podmioty te muszą dysponować pracownikami, których liczba i wykształcenie odpowiada prowadzonej działalności, a także czuwać nad ich ustawicznym doskonaleniem zawodowym. Wymagana jest również ścisła współpraca doradców z Departamentem Rolnictwa, Hodowli i Rybołówstwa rządu autonomicznego Katalonii, obejmująca udostępnianie obiektów i dokumentów do kontroli.

Dekret konstituuje komisję koordynującą doradztwo rolnicze w Katalonii, która formułuje projekty rocznych planów w dziedzinie doradztwa, a także czuwa nad ich realizacją i planuje system ich monitorowania, oceny i ulepszenia. Organ ten zatwierdza też sprawozdania z wykonania rocznych planów i proponuje środki służące wyposażeniu podmiotów doradztwa w niezbędne zasoby. Tworzy ponadto plany akredytacji i ustawicznego doskonalenia zawodowego personelu doradczego. Jeżeli wymaga tego złożoność jakiejś dziedziny doradztwa, komisja koordynująca może utworzyć specjalistyczne komisje techniczne zajmujące się określonym zagadnieniem.

Prawodawca kataloński przywiązuje dużą wagę do wprowadzania problematyki równouprawnienia płci do legislacji, przewidując parytet dla kobiet w komisjach³², a także prowadząc rejestry doradców, z podziałem według płci, do celów monitorowania³³.

³⁰ Ibidem, art. 3.

³¹ Ibidem, art. 6.

³² Ibidem, art. 15.

³³ Ibidem, art. 4.

Dekret nr 392/2006 reguluje również zakres obowiązków Departamentu Rolnictwa, Hodowli i Rybołówstwa rządu autonomicznego Katalonii. Do zadań tych należy w szczególności koordynacja, nadzór, monitorowanie i kontrola systemu doradztwa rolniczego na terytorium wspólnoty autonomicznej, prowadzenie i nadzór nad rejestrem podmiotów doradztwa rolniczego, zarządzanie zintegrowanym systemem administrowania i kontroli, a także wspieranie podmiotów doradztwa będących organizacjami o celu niezarobkowym i producentów korzystających z usług doradczych.

4. W systemie hiszpańskim, zarówno na szczeblu krajowym, jak i autonomicznym, na uwagę zasługuje wyraźne odniesienie doradztwa rolniczego do kryteriów wzajemnej zgodności. Warto zwrócić uwagę, że przed wprowadzeniem obowiązkowego systemu doradztwa we Wspólnej Polityce Rolnej istniała w Hiszpanii tradycja prowadzenia tego rodzaju usług dla producentów rolnych. Nie wydaje się jednak, by okoliczność ta utrudniła wprowadzenie systemu według „modelu europejskiego”, którego podstawą merytoryczną są właśnie wymogi współzależności. Przeciwnie – przykład kataloński wskazuje, że unijna koncepcja doradztwa stała się logicznym uzupełnieniem istniejących rozwiązań.

Istotne też wydaje się obserwowane w Hiszpanii dążenie do włączania doradztwa w główny nurt przemian zachodzących współcześnie w rolnictwie. Nadaje to systemowi doradztwa rolniczego charakter uniwersalny we Wspólnej Polityce Rolnej. Wydaje się to ważne ze względu na ryzyko sprowadzenia „europejskiego modelu” doradztwa do roli systemu równoległego, istniejącego jedynie w celu przestrzegania litery prawa unijnego, a także uzyskania dostępu do środków przeznaczonych na tę dziedzinę działalności w programach rozwoju obszarów wiejskich. Ciekawym rozwiązaniem jest ustanowienie niemal tożsamy, z wyjątkiem obowiązku akredytacji, przepisów obowiązujących prywatne (w tym pozbawione celu zarobkowego) i publiczne podmioty świadczące usługi doradztwa rolniczego.

THE SPANISH SYSTEM OF EXTENSION SERVICES

Summary

The subject of this study was the extension services system introduced in Spain in 2006. The article analyses regulations enacted in the Royal Decree no. 520/2006 of 28 April on subjects providing extension services for farms and on granting subsidies for their establishment, adaptation and use, as well as the Decree no. 392/2006 of 17 October on the regulation of the agricultural extension system in Catalonia.

In the Spanish system, both on the national and regional autonomy level, we need to stress the specific reference of agricultural extension to cross compliance. The trend towards incorporation of extension services into the mainstream of transformations taking place currently in agriculture. An interesting solution is the establishment of almost equivalent, except for the obligation for accreditation, regulations binding for private (including non-profit) and public subjects providing extension services.

IL SISTEMA SPAGNOLO DELLA CONSULENZA AGRICOLA

S o m m a r i o

L'oggetto delle considerazioni è il sistema della consulenza agricola introdotto nel sistema spagnolo nel corso del 2006. Si analizzano le norme stabilite dal decreto reale n.520 del 28 aprile 2006 relativo ai soggetti che prestano servizi di consulenza per le aziende agricole e alla concessione di aiuti alla loro creazione, all'adattamento e all'utilizzazione. Si delinea, inoltre, la regolazione del sistema della consulenza agricola in Catalonia così come stabilito dal decreto n. 392 del del 17 ottobre 2006.

Nel sistema spagnolo, sia a livello nazionale che a livello autonomo, un'attenzione particolare è conferita, con esplicito riferimento, alla consulenza agricola secondo i criteri della mutua conformità. Sembra rilevante, infatti, una tendenza a includere la consulenza all'interno della principale corrente delle modifiche dell'agricoltura contemporanea. Ad eccezione dell'obbligo di accreditamento, interessante è la previsione di norme pressoché corrispondenti e vincolanti sia i soggetti privati (compresi quelli senza fini lucrativi) che quelli pubblici prestanti servizi di consulenza agricola.

JOANNA MUCHA, ANETA SUCHOŃ

Realizacja uprawnień dzierżawcy gruntów rolnych w razie zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy (wybrane zagadnienia)

1. Dzierżawcy gruntów rolnych przysługują różne uprawnienia w zakresie zmiany warunków płatności czynszu w przypadku zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy. Są one przewidziane zarówno w Kodeksie cywilnym, jak i aktach pozakodeksowych. Tradycyjną instytucją jest obniżenie czynszu uregulowane w art. 700 k.c. Z kolei dzierżawca gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa od kilku lat ma możliwość wystąpienia z wnioskiem o odroczenie, rozłożenie na raty lub umorzenie należności do Agencji Nieruchomości Rolnych¹ w przypadku, gdy przemawiają za tym ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe. Stanowi o tym art. 23a ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa².

W doktrynie poruszana była przede wszystkim kwestia interpretacji przesłanek obniżenia czynszu zawartych w art. 700 k.c.³ Natomiast nie

¹ Zwana dalej ANR albo Agencją.

² Tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 z późn. zm., zwana dalej ustawą z 19 października 1991 r. Na podstawie art. 23a tej ustawy, wydane zostało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz. U. Nr 210, poz. 1619), zwane dalej rozporządzeniem z 19 listopada 2009 r.

³ Na temat obniżenia czynszu z art. 700 k.c. wypowiedali się w nauce zwłaszcza: A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, w: J. Panowicz-Lipska (red.), *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, Warszawa 2004, s. 173-175; idem, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1986; s. 75-76; W. Pańko, *Dzierża-*

prowadzono dotychczas szerszych badań dotyczących realizacji uprawnień dzierżawcy w przypadku zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy, choć niewątpliwie jest to istotne zagadnienie z praktycznego punktu widzenia. Wystarczy powiedzieć – dla przykładu – że wydzierżawiający w wielu przypadkach nie wyrażają zgody na modyfikację zasad uiszczenia świadczenia czynszowego. Na tym tle zasadne jest rozważenie, w jaki sposób dzierżawcy mogą doprowadzić do zmian w zakresie płatności czynszu. Omawiając tę problematykę, należy również uwzględnić przepisy dotyczące pomocy publicznej, a szczególnie rozporządzenie Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej⁴. Regulacje te ze względu na obligatoryjne kwoty pomocy znacznie bowiem ograniczają możliwości zmiany wysokości świadczenia czynszowego.

Celem niniejszego artykułu jest próba rozstrzygnięcia problemów związanych z realizacją uprawnień dzierżawców gruntów rolnych w przypadku zmniejszenia przychodów z przedmiotu dzierżawy. Ze względu na zróżnicowany katalog przyczyn mających wpływ na pogorszenie się sytuacji finansowej producentów rolnych rozważania będą się koncentrowały przede wszystkim na zmniejszeniu przychodów dzierżawcy spowodowanych niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi. W pierwszej kolejności przedstawiona zostanie problematyka obniżenia czynszu na podstawie art. 700 k.c., a następnie zagadnienie uprawnień dzierżawcy wynikających z rozporządzenia w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR. W dalszej kolejności analizie poddane zostaną akty prawne dotyczące pomocy publicznej.

2. W świetle art. 700 k.c., obniżenie czynszu jest dopuszczalne, gdy – po pierwsze – nastąpiło znaczne zmniejszenie zwykłego przychodu z przedmiotu dzierżawy za dany okres gospodarczy oraz – po drugie – było ono wynikiem okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby. Kodeks cywilny nie wylicza okoliczności uzasadniających żądanie obniżenia czynszu, nie definiuje pojęcia „zwykły

wa gruntów rolnych, Warszawa 1975, s. 135 i n.; Z. Radwański, w: S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego, Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 3, cz. 2, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1972, s. 366-368; A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 214-222.

⁴ Dz. Urz. UE, L 337 z 21 grudnia 2007, s. 35, zwane dalej rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 r.

przychód”, ani nie określa stopnia jego zmniejszenia, które można byłoby uznać za „znaczne”. W doktrynie nie ma jednolitego stanowiska w sprawie wyjaśnienia przesłanek uprawniających dzierżawcę do żądania modyfikacji świadczenia czynszowego na podstawie tego przepisu. Rzadko w tej kwestii wypowiadał się także Sąd Najwyższy⁵.

Co do „zwykłego przychodu” przyjąć należy, że jest to przeciętny (w skali co najmniej kilkuletniej) przychód, jaki przyniósłby przedmiot dzierżawy, gdyby był racjonalnie wykorzystywany na cele przewidziane w umowie⁶. Znaczne zmniejszenie zwykłego przychodu zachodzi natomiast wówczas, gdy jest on mniejszy od tego, który dzierżawca mógłby osiągnąć przy uwzględnieniu zmienności produkcji wynikającej z jej charakteru, a mieszczącej się w granicach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej i poziomem jej rentowności⁷.

Najwięcej kłopotu sprawia określenie, jaki spadek przychodu należy do „zwykłych”, a jaki jest już „znaczny”. Art. 700 k.c. nie określa cyfrowo minimalnej granicy obniżki pożytków z przedmiotu dzierżawy, bez której przekroczenia niemożliwa jest obniżka czynszu⁸. W okresie obowiązywania Kodeksu zobowiązań z 1934 r. w doktrynie pojawiały się opinie uznające za zmniejszenie spadku o ponad 10% normalnie uzyskiwanych przychodów. Zdaniem ANR, przy stosowaniu art. 700 k.c. konieczne są uproszczenia⁹ i dlatego od wielu lat przyjmuje się, że znaczne obniżenie przychodów ma miejsce wówczas, gdy powierzchnia upraw, na której wystąpiły straty, stanowi co najmniej 5% użytków rolnych, a straty wyrażają się w spadku plonów większym niż 15% w porównaniu ze średnimi plonami z lat poprzednich¹⁰.

Warto się zastanowić, co należy rozumieć pod pojęciem „okoliczności, które dotyczą osoby dzierżawcy”. Wydaje się, że są to przypadki, za które dzierżawca nie ponosi winy, ale które wiążą się z jego osobą, a nie

⁵ SN w wyrokach z 13 lutego 2004 r. (IV CK 22/03, LEX, nr 182068) oraz z 6 października 2004 r. (I CK 156/04 LEX, nr 197627) nawiązywał do art. 700 k.c.

⁶ Tak A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, s. 174.

⁷ Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Warszawa 2008, s. 49 i n.

⁸ Tak J. Korzonek, J. Rosenblüth, *Kodeks Zobowiązań – komentarz*, t. 1, Kraków 1934, s. 923.

⁹ Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości...*, s. 49 i n.

¹⁰ W tym miejscu warto dodać, że instytucja obniżenia czynszu jest szczególnie istotna w przypadku dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP. Dzierżawcy bardzo często z niej korzystają, a wyrażenie zgody ANR na obniżenie czynszu niejednokrotnie chroni dzierżawcę przed wypowiedzeniem umowy dzierżawy.

z przedmiotem dzierżawy (konieczny wyjazd, choroba, śmierć członka rodziny itp.¹¹). Do okoliczności uzasadniających roszczenie o obniżenie czynszu zaliczyć można zdarzenia, które wynikają przede wszystkim z negatywnego działania sił przyrody, na które dzierżawca nie mógł mieć wpływu (np. huragan, gradobicie, pożar), albo którym nie mógł w żaden sposób zapobiec (np. zalanie wskutek powodzi mimo prawidłowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego)¹².

Kolejny problem polega na tym, że art. 700 k.c. nie określa procedury realizacji uprawnień w przypadku znacznego zmniejszenia przychodów z przedmiotu dzierżawy oraz nie wskazuje podmiotu, który dokonuje obniżenia czynszu. Oczywiście jest, że dzierżawcom zależy na tym, by jak najszybciej otrzymać zgodę na obniżenie wysokości świadczenia czynszowego i nie uchybić terminowi płatności. Zwrócić należy uwagę, że omawiany przepis nie określa bezpośrednio, iż to sąd jest właściwy do obniżenia czynszu, jak wynikało to z art. 411 k.z. Otóż według tego przepisu, jeżeli wskutek niezwykłych wypadków, a zwłaszcza klęsk żywiołowych, zwyczajny przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu, sąd mógł – przy dzierżawie zawartej na krótki czas – obniżyć odpowiednio czynsz przypadający za odnośny okres gospodarczy. Takiego zastrzeżenia nie zawiera obecnie obowiązujący art. 700 k.c. Należy zatem uznać, że z chwilą ziszczenia się przesłanek wymienionych w powyższym artykule, dzierżawca nabywa uprawnienie do żądania od wydzierżawiającego obniżenia czynszu dzierżawnego przypadającego za dany okres gospodarczy. W sytuacji gdy wydzierżawiający złoży oświadczenie zgodne z wnioskiem dzierżawcy, należy przyjąć, że dochodzi do zwolnienia dzierżawcy z zapłaty czynszu w części objętej żądaniem.

W przypadku wystąpienia przez dzierżawcę z wnioskiem o obniżenie czynszu, powstaje wątpliwość, na jakiej podstawie wydzierżawiający powinien dokonać oceny obniżenia przychodu z przedmiotu dzierżawy. Oczywiście może on zawsze skorzystać z opinii biegłego lub eksperta, ale łączy się to z kosztami. Może także sam dokonać takiej analizy oraz osza-

¹¹ Tak W. Pańko, op. cit., s. 135 i n.

¹² Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości...*, s. 49 i n. W wyroku z 13 lutego 2004 r. (IV CK 22/03, LEX, nr 182068) SN orzekł, że stosowanie art. 700 k.c. wiąże się ze zmianami stosunków, które mieszczą się w granicach zwykłego ryzyka gospodarczego. Odmiennie natomiast kształtują się przesłanki żądania obniżenia czynszu na podstawie art. 357¹ k.c., który dotyczy nadzwyczajnej zmiany stosunków, a więc takich, które wykraczają poza granice zwykłego ryzyka i były nieprzewidywalne w momencie zawierania umowy.

cować na tej podstawie, czy spadek jest znaczny. Przepisy nie określają jednak, jakie dokumenty powinien dostarczyć dzierżawca i w jakim terminie wydzierżawiający powinien ustosunkować się do wniosku dzierżawcy.

Ze względu na dużą liczbę wniosków w sprawie obniżenia czynszu, ANR podejmuje działania mające na celu ujednoczenie zasad odnoszących się do jego obniżania. Przede wszystkim każdy wniosek powinien zawierać informacje dotyczące m.in.: struktury zasiewów, okoliczności, które miały wpływ na znaczne zmniejszenie plonów, rodzaju i powierzchni uprawy, wielkości uzyskanego plonu z danej uprawy w roku bieżącym i ewentualnie jej średniego plonu z 3 ostatnich lat, wielkości czynszu dzierżawnego od budynków i budowli, od użytków rolnych (ogółem i w przeliczeniu na 1 ha), wielkości ewentualnie uzyskanych środków z tytułu odszkodowań i ubezpieczeń¹³.

Należy przyjąć, że realizacja uprawnień dzierżawcy do żądania obniżenia czynszu dzierżawnego na mocy art. 700 k.c. następuje w drodze umowy. Forma zgodnych oświadczeń w przedmiocie obniżenia czynszu dzierżawnego jest pochodną okoliczności, że nawiązanie stosunku dzierżawy następuje poprzez umowę, natomiast obniżenie czynszu za dany okres gospodarczy stanowi zmianę postanowień pierwotnej treści łączącego strony stosunku prawnego. Uwzględnienie zatem przez wydzierżawiającego żądań zawartych we wniosku dzierżawcy powoduje zmianę postanowień umowy dzierżawy w zakresie wysokości czynszu za dany okres gospodarczy.

Przyznanie dzierżawcy roszczenia w zakresie obniżenia czynszu oznacza, że w razie odmowy ze strony wydzierżawiającego złożenia stosownego oświadczenia woli, posiadacz zależny może dochodzić przysługujących mu uprawnień na drodze sądowej. Wówczas wyrok uwzględniający powództwo będzie miał takie znaczenie, że zastąpi niezłożone przez wydzierżawiającego oświadczenie woli. W tym miejscu zaznaczyć należy, że uprawnienie do wystąpienia z powództwem do sądu przysługuje każdemu dzierżawcy gruntów prywatnych, gruntów z Zasobu WRSP, jak i należących do jednostek samorządu terytorialnego.

Nie można wykluczyć, że dzierżawca pominięciem wystąpienia z wnioskiem do wydzierżawiającego, decydując się bezpośrednio na wytoczenie powództwa. W takiej sytuacji trzeba zgodzić się z ogólną tezą, iż jego oświadczenie woli co do zmiany umowy zostaje zawarte w pozwie, a skoro oświadczenie woli powoda w przedmiocie zawarcia kontraktu już istnieje

¹³ Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości...*, s. 49 i n.

w rezultacie złożenia go w pozwie, to jest oczywiste, że wyrok zastępuje tylko (dla wywołania skutków, jakie wynikają z dwustronnej umowy) brakujące oświadczenie woli pozwanego¹⁴. Na marginesie warto podkreślić, że w takiej sytuacji dzierżawca naraża się na ujemne konsekwencje wobec wykazania przez pozwanego, że nie dał powodu do wytoczenia sprawy, to znaczy był gotów złożyć oświadczenie zmieniające umowę w przedmiocie obniżenia czynszu i uznać powództwo przy pierwszej czynności. Przyjąć zatem należy, że dla dzierżawcy lepszym rozwiązaniem jest zwrócenie się w pierwszej kolejności do wydzierżawiającego w zakresie obniżenia czynszu, a dopiero w przypadku braku zgody na zmianę umowy uzasadnione będzie wystąpienie na drogę postępowania sądowego.

Zastanović się także trzeba nad charakterem prawnym powództwa przysługującego dzierżawcy w przypadku żądania obniżenia czynszu. Jak wskazano wcześniej, uprawnienia przysługujące dzierżawcy w omawianych okolicznościach faktycznych, ze względu na ich przedmiot, zmierzają do zmian w zakresie pierwotnej treści łączącego strony stosunku prawnego. Zatem w znaczeniu materialnoprawnym dzierżawcy służyć będzie roszczenie o zawarcie umowy, a w znaczeniu procesowym – treścią jego roszczenia jest „stwierdzenie” obowiązku złożenia oznaczonego oświadczenia woli w rozumieniu art. 64 k.c. Zasadne będzie przyjęcie stanowiska, iż powództwo to będzie w istocie powództwem o zobowiązanie pozwanego do złożenia oświadczenia woli określonej treści¹⁵.

Zgodnie z poglądami orzecznictwa, powództwo o złożenie oświadczenia woli jest powództwem o świadczenie¹⁶. Mając powyższe na względzie, nie można jednak pomijać kształtującej natury wyroku sądu w tego rodzaju sprawach, co przemawiałoby za nadaniem rozważanemu powództwu charakteru powództwa o ukształtowanie stosunku prawnego, z zastrzeżeniem jednakże, że ukształtowanie to przybierałoby postać zmiany w zakre-

¹⁴ Zob. K. Korzan, *Udział notariuszy w przekazywaniu zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe*, „Rejent” 1997, nr 7-8, s. 74.

¹⁵ Warto odnotować, że do analogicznych wniosków doszedł SN w wyroku, który – co prawda – nie odnosił się bezpośrednio do omawianej w niniejszym opracowaniu sytuacji, ale rozstrzygał sprawę złożenia oświadczenia woli przez wydzierżawiającego. Zgodnie z tezą tego wyroku, sąd uznając, że odmowa wyrażenia przez wynajmującego zgody na zawarcie umowy podnajmu lub użyczenia lokalu nie znajduje uzasadnionej przyczyny, zobowiązuje wynajmującego do wyrażenia takiej zgody, z zastrzeżeniem, że prawomocne orzeczenie sądu zastąpi tę zgodę (art. 64 k.c.); por. wyrok SN z 26 stycznia 1999 r. (CKN 127/98), OSNC 1999, nr 6, s. 122.

¹⁶ Tak SN w wyroku z 14 listopada 1997 r. (II CKN 385/97), a także w postanowieniach z 7 listopada 1997 r., w sprawie o sygn. 252/97, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 4, s. 33, oraz z 22 grudnia 1997 r. (III CZ 104/97), „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 7-8, s. 41.

sie istniejącego stanu prawnego. Jak wszakże podkreśla się w doktrynie, wspomiane powództwo może przybierać dwojaki charakter.

Według W. Broniewicza, z jednej strony zmierza ono do urzeczywistnienia normy prawnej zezwalającej (prawa podmiotowego kształtującego), która nie może być urzeczywistniona (wyrażona) w innej drodze niż wyrok sądowy¹⁷; z drugiej strony – do urzeczywistnienia normy nakazującej złożenie oświadczenia woli potrzebnego do przekształcenia istniejącego stanu prawnego (prawa podmiotowego do otrzymania świadczenia polegającego na złożeniu takiego oświadczenia albo – jeszcze inaczej – roszczenia o złożenie takiego oświadczenia), która może być urzeczywistniona tak w normalnym obrocie prawnym, jak i w drodze wyroku sądowego. W tego rodzaju przypadkach powództwo o ukształtowanie będzie jednocześnie powództwem o zasądzenie świadczenia polegającego na złożeniu określonego oświadczenia woli, tj. powództwem o ustalenie istnienia normy nakazującej złożyć określone oświadczenie woli. Ewentualny wyrok uwzględniający powództwo zastępuje oświadczenie woli, o jakim mowa (art. 64 k.c. i art. 1047 § 1 k.p.c.)¹⁸.

Trzeba jednak dodać, że przepis art. 64 k.c. nie jest samoistną podstawą kreowania obowiązku złożenia oznaczonego oświadczenia woli. Stanowi on jedynie podstawę do stwierdzenia przez sąd, że dłużnik ma obowiązek złożenia oświadczenia woli. Innymi słowy – przepis art. 64 k.c. określa jedynie skutki prawne wynikające ze stwierdzenia istnienia takiego obowiązku, którego źródłem muszą być jednak określone stosunki prawne, a których zbadanie i ocena jest obowiązkiem sądu uwzględniającego powództwo na podstawie tego przepisu. Zobowiązanie do złożenia stosownego oświadczenia woli może wynikać ze źródeł o różnym charakterze, a więc zarówno z ustawy, jak i z ważnej czynności prawnej¹⁹.

W przypadkach, w których sąd – co prawda – kształtuje stosunek prawny stron, lecz czyni to w ten sposób, że zmniejsza lub zwiększa świadczenie drugiej strony albo uzupełnia wolę stron²⁰, wyrok konstytucyjny może mieć równocześnie charakter wyroku zasądzającego. Skutek taki występuje wówczas, gdy sąd – wydając wyrok na podstawie wyraźnych przepisów prawa materialnego – nakłada na jedną ze stron lub

¹⁷ Tak będzie np. w przypadku powództwa o rozwiązanie małżeństwa przez rozwód czy powództwa o uchylenie uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni.

¹⁸ Tak W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 170.

¹⁹ Wyrok SN z 29 stycznia 1999 r. (I CKU 86/98), „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 5, s. 30.

²⁰ Zob. P. Osowy, *Powództwo o świadczenie*, Przemyśl 2005, s. 253.

uczestnika postępowania obowiązek spełnienia określonego świadczenia²¹.

Orzeczenie uwzględniające takie powództwo jest wyrokiem zasądającym świadczenie, a z chwilą swego uprawomocnienia się staje się również wyrokiem kształtującym stosunek prawny²². W konsekwencji powództwo wytoczone na podstawie przepisu art. 64 k.c. będzie powództwem o podwójnym charakterze: o ukształtowanie i o zasądzenie świadczenia, czy też – jak niekiedy podnosi się w literaturze – powództwem o świadczenie kształtujące²³. Bez wątpienia dzierżawca występujący do sądu z żądaniem obniżenia czynszu domaga się określonego świadczenia, otwierając jednocześnie sądowi możliwość kształtowania łączącego go z wydzierżawiającym stosunku prawnego dzierżawy przez zmianę jej dotychczasowych postanowień w przedmiocie uiszczenia czynszu²⁴.

W postępowaniu dzierżawca gruntów zarówno prywatnych, jak i wchodzących w skład Zasobu WRSP czy należących do jednostek samorządu terytorialnego będzie musiał wykazać, że zaszły przesłanki uprawniające go do żądania odpowiednich świadczeń ze strony pozwanego wydzierżawiającego (tzn. zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu), oraz że zaszły okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby, a także że owo znaczne zmniejszenie przychodu stanowi skutek tych okoliczności. Ponadto dzierżawca będzie musiał wykazać zasadność żądanej wysokości owego obniżenia. Sformułowania użyte w przepisach wskazują, że postę-

²¹ Zob. M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 37-38, A. Miączyński, *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1974, nr 67, s. 150; W. Siedlecki, *Orzeczenia konstytucyjne w postępowaniu cywilnym*, w: *Księga Pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa 1967, s. 305.

²² Tak W. Broniewicz, *Glosa do postanowienia SN z dnia 18 lipca 1997 r.* (II CZ 73/97), OSP 1999, nr 2, poz. 28.

²³ Zob. P. Osowy, op. cit., s. 252. Autor ten w odniesieniu do tego rodzaju powództw posługuje się również określeniem „powództwa hybrydowe”.

²⁴ Jako tło dla powyższych rozważań należy zasygnalizować trafny pogląd, że w sytuacji, gdy powód może dochodzić stwierdzenia przez sąd obowiązku zawarcia umowy w trybie art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c., brak interesu prawnego do dochodzenia ustalenia istnienia lub nieistnienia prawa lub stosunku prawnego (tak A. Łupszak-Zajac, *Wpływ wadliwego przeprowadzenia przetargu organizowanego dla rozporządzenia nieruchomością na skuteczność zawartej umowy*, „Rejent” 1999, nr 2, s. 218), co w analizowanej sytuacji mogłoby sprowadzić się do żądania ustalenia istnienia po stronie powoda prawa wskazanego w art. 700 k.c. Kwestia ta należy do zagadnień wzajemnych relacji między powództwem o zasądzenie świadczenia a powództwem o ustalenie i jej szczegółowe omawianie – ze względu na obszerność tematyki – zostanie tu pominięte.

powanie dowodowe w tego rodzaju sprawach w znacznej mierze opierać się będzie na opiniach biegłych, przede wszystkim w zakresie ustaleń okoliczności stanowiących według powoda przyczynę pogorszenia się jego sytuacji, sam stopień owego pogorszenia czy zakres zmniejszenia świadczeń czynszowych.

Oczywiste jest przy tym, że ewentualne ekspertyzy sporządzone na zlecenie każdej ze stron umowy poza postępowaniem sądowym, zwłaszcza zaś przed jego wszczęciem, mogą posłużyć sądowi jedynie jako dowody z dokumentu prywatnego. Charakteru opinii biegłego jako środka dowodowego nie będzie miał także protokół Komisji ds. obniżenia czynszu i dokumenty stanowiące podstawę podjęcia decyzji przez ANR w zakresie odmowy obniżenia czynszu dzierżawy, albo proponujące obniżenie w kwocie – zdaniem powoda – za niskiej. Jak zostało już zasygnalizowane na początku rozważań, w celu stosowania jednolitych kryteriów ANR ustaliła zasady obniżenia czynszu na podstawie art. 700 k.c. Należy wyraźnie podkreślić, że nie wiążą one sądu, są jedynie wewnętrznymi wytycznymi Prezesa ANR, a nie przepisami powszechnie obowiązującymi²⁵.

Jeżeli chodzi o inne środki dowodowe wykorzystywane w postępowaniu sądowym o obniżenie czynszu, w niektórych sytuacjach szczególnie istotne mogą być oględziny gruntów rolnych na których wystąpiły szkody czy przesłuchania świadków, zwłaszcza pracowników dzierżawcy, sąsiadów, osób zamieszkujących w danej miejscowości, przedstawicieli kontraktującego (w przypadku gdy pożytki z gruntów objęte były przedmiotem umowy kontraktacji).

Wskazane wydaje się zasygnalizowanie, że określenie „okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby”, może obejmować takie stany faktyczne, jak klęska żywiołowa, katastrofa komunikacyjna czy zachodzący na globalną skalę krach gospodarczy, które można zakwalifikować jako fakty powszechnie znane, co zwolniłoby powoda od ciężaru udowodnienia w tym zakresie. Należy podkreślić, że omawiane postępowania nie są procesami odszkodowawczymi, a zatem w ich toku nie znajdują zastosowania reguły odpowiedzialności odszkodowawczej zawarte w przepisach normujących naprawienie szkody.

²⁵ Zgodnie z § 16 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z 1 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz. U. 2003, Nr 140, poz. 1348 z późn. zm.) do zadań Biura Prezesa należy m.in. opracowywanie projektów wytycznych i procedur dotyczących gospodarowania mieniem Zasobu w formach przewidzianych w ustawie z 19 października 1991 r., a więc także dzierżawy.

Warto rozważyć, jakie znaczenie nadać wyrokowi stwierdzającemu po stronie wydierżawiającego obowiązek złożenia oświadczenia woli w przedmiocie obniżenia czynszu. Jak zostało ustalone, dokonanie owych czynności winno skutkować zmianą dotychczasowej treści umowy dzierżawy. Zagadnienie to było przedmiotem ustaleń Sądu Najwyższego, który słusznie wskazał, że art. 64 k.c., normując skutki orzeczeń stwierdzających obowiązek złożenia oświadczenia woli, nie określa charakteru prawnego oświadczenia woli, jakie może być przedmiotem stwierdzenia. Jest to konsekwencją przyjęcia, że oświadczenie woli jest podstawowym i niezbędnym elementem wszelkich czynności prawnych, w tym umów, w przypadku których oświadczenie woli jednej ze stron jest tylko jednym z elementów tej czynności²⁶. Ponadto orzecznictwo wskazuje, że czynność prawna dochodzi do skutku dopiero po złożeniu oświadczeń woli przez obie strony.

Jeśli orzeczenie stwierdza obowiązek strony złożenia oświadczenia woli o określonej treści, to jego skutkiem będzie powstanie fikcji prawnej, że z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia oświadczenie woli tej treści zostało przez tę stronę złożone. Wykładnia przepisu art. 64 k.c., zmierzająca do przypisania takiemu orzeczeniu skutku obejmującego złożenie oświadczenia woli przez drugą stronę, byłaby niezgodna z brzmieniem przepisu. Prowadziłaby przy tym do stosowania fikcji prawnej w zakresie nieprzewidzianym przez ustawę, co jest niedopuszczalne. Jeśli zatem orzeczenie stwierdza obowiązek jednej ze stron do złożenia oświadczenia woli stanowiącego składnik umowy, to do zawarcia umowy konieczne jest złożenie odpowiedniego oświadczenia woli przez drugą stronę, i to w formie wymaganej do zawarcia umowy. Może to nastąpić po uzyskaniu prawomocnego orzeczenia, a jeśli charakter umowy na to zezwala – również przed wydaniem orzeczenia. W tym ostatnim przypadku z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia umowa dojdzie do skutku, ponieważ złożone już są oświadczenia woli obu stron²⁷.

W każdym razie, niezależnie od momentu, w którym oświadczenie woli dzierżawcy zostanie uznane za złożone, wyrok zastępujący oświadczenie woli pozwanego pełni funkcję dopełniającą, tzn. uzupełnia zawarte w pozwie oświadczenie woli powoda (wierzyciela) w przedmiocie zawarcia umowy. Oba te oświadczenia łącznie tworzą stan prawny, jaki powsta-

²⁶ Uchwała SN z 7 stycznia 1967 r. (III CZP 32/66), OSNC 1968, z. 12, poz. 199.

²⁷ Uchwała SN z 7 stycznia 1967 r. (III CZP 32/66), OSNC 1968, z. 12, poz. 199; także, choć w węższym zakresie, wyrok SN z 19 września 2002 r. (II CKN 930/00).

je w wyniku zawarcia umowy. Skutkiem konstytutywnym tego rodzaju orzeczeń jest ukształtowany stosunek umowny²⁸.

Natomiast skutki procesowe prawomocnych orzeczeń sądu zobowiązujących dłużnika do złożenia oświadczenia woli reguluje przepis art. 1047 k.p.c. Jak wyjaśnia Sąd Najwyższy w cytowanej już uchwale z 7 stycznia 1967 r., wspomniany przepis, mieszczący się w dziale o egzekucji roszczeń niepieniężnych, normuje skutek orzeczenia sądowego, równoznaczny ze złożeniem oświadczenia woli przez dłużnika, w odniesieniu do postępowania egzekucyjnego, czyniąc w ten sposób zbędnym przymusowe wykonanie takich orzeczeń. Wobec braku normy zawartej w art. 1047 k.p.c., orzeczenia zobowiązujące do złożenia oświadczenia woli ulegałyby wykonaniu przymusowemu według przepisów o wykonaniu przez dłużnika czynności, której inna osoba za niego wykonać nie może, a której wykonanie zależy wyłącznie od jego woli (art. 1050 k.p.c.)²⁹.

3. Korzystanie przez dzierżawców tylko z instytucji obniżenia czynszu na podstawie art. 700 k.c. w przypadku zmniejszenia przychodów okazuje się często niewystarczające w kontekście prowadzenia stabilnej działalności rolniczej. Dlatego też, na podstawie dodanego do ustawy z 19 października 1991 r. art. 23a³⁰, 1 sierpnia 2003 r. wydane zostało rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach, zastąpione następnie rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r.³¹ Na marginesie warto dodać, że Kodeks cywilny w przepisach dotyczących dzierżawy nie przewiduje – co prawda – takich instytucji, jak odroczenie, rozłożenie na raty lub umorzenie czynszu dzierżawnego, jednakże biorąc pod uwagę zasadę swobody umów, strony umowy tzw. prywatnej dzierżawy gruntów rolnych mogą na mocy wspólnego porozumienia dokonać modyfikacji świadczenia czynszowego. Dopuszczalne jest także określenie w umowie

²⁸ Ibidem.

²⁹ Uchwała SN z 7 stycznia 1967 r. (III CZP 32/66), OSNC 1968, z. 12, poz. 199.

³⁰ Art. 23a został dodany na mocy ustawy z 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. 2003, Nr 6, poz. 64).

³¹ Zmiana organu właściwego do wydania rozporządzenia wprowadzona została ustawą z 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o działach administracji rządowej (Dz. U. 2007, Nr 35, poz. 218) z uwagi na powierzenie nadzoru nad Agencją Nieruchomości Rolnych ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi; zob. uzasadnienie do projektu rozporządzenia: www.minrol.gov.pl.

okoliczności, których wystąpienie będzie upoważniać dzierżawcę do zwrócenia się z wnioskiem do wydierżawiającego, np. o rozłożenie czynszu na raty czy umorzenie świadczenia czynszowego.

Wydanie wspomnianych aktów wykonawczych do art. 23a ustawy z 19 października 1991 r. należy ocenić pozytywnie, choć jednocześnie trzeba zaznaczyć, że zarówno poprzednie, jak i obecnie obowiązujące rozporządzenie zawiera wiele pojęć niejasnych, których definicje nie zostały podane w ich treści, co powoduje trudności w realizacji uprawnień dzierżawców³². W celu ustalenia jednolitych zasad postępowania przy stosowaniu rozporządzenia z 1 sierpnia 2003 r., Prezes ANR ogłosił 15 września 2003 r. wytyczne, które precyzowały reguły określone w przepisach powszechnie obowiązujących. Jednakże dokument ten, z uwagi na uchylenie wspomnianego aktu wykonawczego, nie jest już wiążący. Natomiast, jak dotąd, nie zostały wydane wytyczne do nowego rozporządzenia z 19 listopada 2009 r.

Omawianie uprawnień dzierżawy w przypadku zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy rozpocząć należy od § 2 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia z 19 listopada 2009 r. W myśl tego przepisu, należność (a zatem także czynsz) może być umorzona w całości lub części również wtedy, gdy prowadzone przez Agencję postępowanie wyjaśniające wykaże, że na skutek okoliczności, za które dzierżawca odpowiedzialności nie ponosi i które nie dotyczą jego osoby, zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu w stopniu znacznie przewyższającym obniżenie wysokości czynszu dokonane na podstawie art. 700 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, a zapłata należności związana byłaby z nadmiernymi trudnościami w odtworzeniu produkcji rolnej.

Podstawowa uwaga krytyczna, jaka nasuwa się po zapoznaniu się z treścią tego uregulowania, dotyczy odwołania się w nim do niejasnego i budzącego trudności interpretacyjne art. 700 k.c. Powstaje pytanie, kiedy można uznać, że „zwykły przychód uległ zmniejszeniu w stopniu znacznie przewyższającym obniżenie na podstawie k.c.” Żaden przepis, zarówno analizowanego rozporządzenia, ustawy z 19 października 1991 r., jak i Kodeksu cywilnego nie porusza tego zagadnienia. Przypuszczać można, że wykładnia ANR zawarta zostanie w przyszłych wytycznych do rozporządzenia z 19 listopada 2009 r. Jednocześnie, biorąc pod uwagę, że treść tej przesłanki nie uległa zmianie w porównaniu z poprzednim aktem wy-

³² Niektóre sformułowania rozporządzenia z 1 sierpnia 2003 r. były także krytykowane w doktrynie; zob. A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, s. 176.

konawczym, należy sądzić, iż interpretacja będzie podobna do tej zawartej w wytycznych do rozporządzenia z 1 sierpnia 2003 r. Mianowicie w dokumencie tym zostało określone, że należność ANR może być umorzona, jeżeli spadek zwykłego przychodu, liczony od poziomu uprawniającego do uzyskania obniżki czynszu na podstawie art. 700 k.c., był co najmniej dwukrotnie większy. Zastosowane umorzenie wynosiło 50% wysokości oszacowanej obniżki czynszu na podstawie art. 700 k.c., jeżeli dzierżawca: nie zalegał z płatnościami z tytułu jakichkolwiek umów zawartych z ANR, uiszczył w terminie nieumorzoną część czynszu i spełnił warunki wymagane do uzyskania kredytu na wznowienie produkcji na terenach objętych klęską żywiołową.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. poszerza katalog sytuacji pozwalających na modyfikację wysokości czynszu. Obecne należność może być także umorzona w całości lub części, gdy prowadzone przez Agencję postępowanie wyjaśniające wykazuje, że dłużnik poniósł szkody spowodowane klęską suszy, gradobiciem, nadmiernymi opadami atmosferycznymi, wymarznieniem, powodzią, osunięciem ziemi, huraganem, pożarem, plagą szkodników lub niedoborem tlenu w użytkowanych rybacko wodach. W praktyce mogą wystąpić trudności w realizacji tej przesłanki. Niewątpliwie została ona sformułowana bardzo ogólnie. Wynika z niej, że każda z wymienionych tam przyczyn, a więc i niesprzyjające warunki atmosferyczne powodujące szkodę, uprawniają dłużnika do wystąpienia z wnioskiem o umorzenie świadczenia w całości lub części. Problem pojawia się z m.in. z brakiem definicji „klęski”³³. Wątpliwości budzi także pojęcie szkody. Nie został określony w rozporządzeniu z 19 listopada 2009 r. jej rozmiar i rodzaj, nie jest zatem jasne, czy odnosi się ona do uzyskiwanych pożytków naturalnych z przedmiotu dzierżawionego, budynków położonych w gospodarstwie rolnym, czy całego majątku dłużnika.

Omawiając uprawnienia dzierżawców z Zasobu WRSP wspomnieć warto o możliwości odroczenia terminu zapłaty należności lub rozłożenia jej na raty. Taka zmiana warunków płatności czynszu jest dopuszczalna nie tylko w przypadku gwałtownego załamania się rynku zbytu lub gwałtownego spadku cen produktów wytwarzanych w gospodarstwie lub przedsiębiorstwie dłużnika, bądź też w przypadku wystąpienia innych

³³ Inne akty prawne zawierają definicję klęski żywiołowej, np. ustawa o stanie klęski żywiołowej z 15 kwietnia 2002 r. (Dz. U. 2002, Nr 62, poz. 558 z późn. zm.). Rozporządzenie z 19 listopada 2009 r. nie używa jednak pojęcia „klęska żywiołowa” lecz „klęska”. Nie jest zatem zasadne odwołanie do definicji zawartej we wspomnianym akcie prawnym.

nadzwyczajnych zjawisk gospodarczych, ale także wystąpienia zdarzeń losowych (do których możemy zaliczyć niesprzyjające warunki atmosferyczne powodujące zmniejszenie przychodu z przedmiotu dzierżawy), jeżeli ich skutkiem jest pogorszenie się sytuacji płatniczej w stopniu uniemożliwiającym terminową zapłatę należności Agencji, a których dłużnik nie mógł przewidzieć w ramach racjonalnie prowadzonej działalności gospodarczej.

Po zapoznaniu się uprawnieniami, z których może skorzystać dzierżawca na podstawie rozporządzenia z 19 listopada 2009 r. w przypadku zmniejszenia przychodu, przejść należy do zagadnień związanych z procedurą ich realizacji. Otóż wniosek zarówno o odroczenie, rozłożenie na raty, jak i o umorzenie należności składa się do właściwego oddziału terenowego Agencji albo Biura Prezesa Agencji³⁴. Nowością jest określenie w rozporządzeniu z 19 listopada 2009 r., iż wniosku wniesiony po upływie terminu płatności należności pozostawia się bez rozpoznania. Takie rozwiązanie występuje w art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten określa sytuacje, w których organ administracji pozostawia podanie bez rozpoznawania. Ponadto, podobnie jak w procedurze administracyjnej, nadanie wniosku w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego jest równoznaczne z wniesieniem go do właściwego oddziału Agencji albo Biura Prezesa Agencji. Pojawia się zatem pytanie, czy jest możliwe przywrócenie terminu, czyli skorzystanie z instytucji, której celem jest ochrona uczestnika postępowania przed negatywnymi dla niego skutkami uchybienia terminowi do podjęcia danej czynności prawnej. Zdarzają się bowiem sytuacje, że z powodu siły wyższej lub przyczyn niezależnych od dzierżawcy może on nie być w stanie złożyć wniosku w stosownym terminie.

Zauważyć należy, że – co prawda – umowa dzierżawy zawierana jest z ANR, państwową osobą prawną, ale ma ona charakter cywilnoprawny i nie mają tu zastosowania przepisy procedury administracyjnej. Oznacza to niemożliwość powołania się przez dzierżawcę na instytucję przywrócenia terminu z art. 58 k.p.a. Wprowadzenie możliwości pozostawienia wniosku bez rozpoznania na pewno nie jest korzystne dla dzierżawców. Świadczenie czynszowe, jako świadczenie okresowe, ulega przedawnieniu dopiero po trzech latach. Oznacza to w praktyce, że jeżeli dzierżawca nie złoży wniosku w odpowiednim terminie, mimo iż zaszły przesłanki

³⁴ Dotyczy to należności wynikających z umów zawartych z Agencją reprezentowaną przez Prezesa Agencji lub wiceprezesa Agencji.

określone w omawianym akcie wykonawczym, będzie musiał uiścić czynsz dzierżawny. Może on ewentualnie skorzystać z art. 700 k.c., jeżeli spełnione będą przesłanki uprawniające dzierżawcę do żądania obniżenia czynszu.

Kolejne problemy odnoszące się do realizacji uprawnień dzierżawcy wiążą się z dokumentami, które posiadacz zależny musi przedstawić ANR. Zgodnie z omawianym aktem wykonawczym, wniosek powinien zawierać szczegółowe informacje dotyczące przesłanek umorzenia, odroczenia bądź rozłożenia na raty całości lub części należności, opis aktualnej sytuacji finansowej i materialnej dłużnika oraz dokumenty uzasadniające treść wniosku. Ich dostarczenie może być kłopotliwe dla dzierżawców, gdyż rozporządzenie nie zawiera ich wykazu. Jednakże w przypadku stwierdzenia przez Agencję, że wniosek jest niekompletny, zobowiązuje ona wnioskodawcę do jego uzupełnienia w terminie 14 dni. Ustalenie zatem takiego spisu dokumentów leży wyłącznie w gestii ANR. Rozporządzenie nie określa terminu rozpatrzenia kompletnego wniosku, co może powodować przedłużanie procedury i bezsprzecznie nie jest korzystne dla dzierżawców.

Umorzenie części lub całości należności może nastąpić przez zawarcie umowy w formie pisemnej na uzasadniony wniosek dłużnika. Minister, wydając rozporządzenie, nie wypowiedział się o formie odmowy rozłożenia na raty należności z tytułu czynszu, odroczenia terminu jego płatności czy umorzenia. Brak normatywnej wskazówki w tym zakresie jest jednak logiczną konsekwencją poglądu, że zarówno nawiązanie stosunku prawnego, jak i zmiany jego treści następują w drodze umowy. Należy zatem przyjąć, że w przypadku braku woli po stronie Agencji co do zrealizowania uprawnień przysługujących dzierżawcy, nie dochodzi po prostu do zawarcia umowy zmieniającej pierwotną treść umowy dzierżawy, co także zbliża tę szczególną z uwagi na przedmiot i podmiot wydzierżawiający sytuację dzierżawcy do tej, w której umowa zawierana jest pomiędzy podmiotami prywatnymi. W konsekwencji pojawia się pytanie, jakie środki prawne przysługują dzierżawcy w przypadku, gdy ANR odmówi rozłożenia na raty należności z tytułu czynszu, odroczenia terminu jego płatności czy umorzenia. Rozporządzenie nie reguluje tej problematyki. W praktyce często dzierżawcy, którzy są niezadowoleni z decyzji oddziałów terenowych, składają powtórnie wnioski do Prezesa ANR w Warszawie. Należy jednak rozważyć, czy dzierżawcy przysługuje roszczenie żądania zmiany świadczenia czynszowego przez sąd na podstawie art. 23a ustawy z 19 października 1991 r. i omawianych rozporządzeń wykonawczych.

Z jednej strony trzeba stwierdzić, że skoro dzierżawcy przysługuje uprawnienie do wystąpienia do sądu na podstawie art. 700 k.c. o obniżenie czynszu, to powinno tym bardziej przysługiwać roszczenie o umorzenie chociażby części świadczenia, gdy zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ zmniejszeniu w stopniu znacznie przewyższającym obniżenie wysokości czynszu dokonane na podstawie art. 700 k.c. Do takiej konkluzji można by dojść stosując wnioskowanie oparte na założeniu konsekwencji „ocen” prawodawcy (np. *argumentum a minori ad maius* oraz *argumentum a maiori ad minus*³⁵). Obniżenie czynszu lub umorzenie części świadczenia ma taki sam skutek – dzierżawca nie uiszcza całej wysokości czynszu. Zwrócić jednak należy uwagę na to, że możliwość zmiany wysokości należności ANR uregulowane w § 2 ust. 3 rozporządzenia odnosi się nie tylko do wyżej wskazanej przyczyny, ale jest także dopuszczalne np. gdy dłużnik poniósł szkody spowodowane suszą, gradobiciem, nadmiernymi opadami atmosferycznymi, wymarznieniem, powodzią, osunięciem ziemi, huraganem, pożarem, plagą szkodników lub niedoborem tlenu w użytkowanych rybacko wodach. W tym przypadku trudno już odwołać się do wnioskowań prawniczych³⁶.

Z drugiej strony podkreślić należy, że – w myśl art. 23a ustawy – ANR może odroczyć określony w umowie termin zapłaty należności, rozłożyć ją na raty albo umorzyć w części lub w całości. Ustawodawca użył słowa „może”. Nie byłoby wątpliwości, gdyby przepis brzmiał, że ANR odroczy określony w umowie termin zapłaty należności, rozłoży ją na raty albo umorzy w części lub w całości, jeżeli przemawiają za tym ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe. Zasadne wydaje się przyjęcie, że wyraz „może” daje ANR uprawnienie podjęcia swobodnej decyzji. Ponadto konstrukcja porównywanych regulacji prawnych jest nieco odmienna. Przepis art. 700 k.c. przewiduje tylko, że we wskazanych w nim okolicznościach dzierżawca może żądać obniżenia czynszu przypadającego za dany okres gospodarczy. Sens tego przepisu należy odczytywać w ten sposób, że przyznaje on dzierżawcy prawo do wystąpienia z roszczeniem o obniżenie czynszu dzierżawnego w okolicznościach w nim wskazanych.

³⁵ Wnioskowania według *argumentum a minori ad maius* oraz *argumentum a maiori ad minus* określa się łącznie mianem wnioskowań według *argumentum a fortiori* („skoro tak [...], to tym bardziej [...]”). zob. szerzej Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1992, s. 232.

³⁶ Podkreślić należy, że w sytuacji, w której zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu, dzierżawca zawsze może wnieść sprawę do sądu na podstawie art. 700 k.c.

Przepis § 2 rozporządzenia stanowi, że ANR w podobnych okolicznościach może odroczyć termin zapłaty lub rozłożyć ją na raty, natomiast z treści ust. 3 tego przepisu wynika, iż należność może być umorzona w całości lub w części przez ANR, przy czym w obu przypadkach wymaga się uzasadnionego i udokumentowanego wniosku dzierżawcy. Ustawodawca wyposaża zatem ANR w możliwość udzielenia przywilejów dzierżawcy, ale nie nakłada na nią takiego obowiązku. Wśród przepisów omawianego rozporządzenia nie ma natomiast takiego, który posługiwałby się analogicznym do użytego w art. 700 k.c. wyrażeniem, iż „dzierżawca może żądać” od ANR zachowania polegającego na spowodowaniu opisanych w przepisach stanów rzeczy. Co więcej, użyte w rozporządzeniu zwroty „ANR może [...] na uzasadniony i udokumentowany wniosek” zbliżają raczej przyjętą przez ustawodawcę w tym akcie prawnym konstrukcję do występujących w prawie administracyjnym, a nie w cywilnym, któremu sformułowanie „na wniosek” w celu opisanego sytuacji prawnej dłużnika jest w zasadzie nieznane.

Brzmienie przepisów rozporządzenia wskazuje, że norma, według której ANR „może” rozłożyć należność na raty, odroczyć termin zapłaty bądź ją umorzyć, ma charakter przepisu kompetencyjnego, uregulowanie zaś pozycji prawnej dzierżawcy przez wymaganie uzasadnionego i udokumentowanego wniosku dla realizacji tej kompetencji przez ANR wyklucza zakwalifikowanie jego wniosku jako roszczenia cywilnoprawnego. Nadawanie równoważnego znaczenia zwrotom „dzierżawca może żądać” i „ANR na uzasadniony i udokumentowany wniosek może umorzyć” nie znajduje uzasadnionych podstaw. Należałoby się zatem zastanowić, jak taka kwalifikacja wpływa na pozycję prawną dzierżawcy w zależności od tego, kto jest podmiotem wydzierżawiającym, w szczególności zaś – czy nie prowadzi do nierównego traktowania podmiotów w analogicznych sytuacjach. Wydaje się, że nie. Możliwość wystąpienia przez rolnika z wnioskiem o odroczenie terminu zapłaty czynszu, rozłożenie jej na raty lub umorzenie należy traktować jako jego dodatkowy przywilej w relacji z wydzierżawiającym, którym jest ANR. Nie można bowiem zapominać, że i w tym przypadku może on żądać obniżenia czynszu, gdyż żaden przepis szczególny nie wyłącza stosowania przepisu art. 700 k.c. w odniesieniu do umowy dzierżawy łączącej rolnika z ANR.

ANR, jako państwowa osoba prawna, musi unikać dowolności w traktowaniu dzierżawców i dążyć do ustalania równych, jednolitych zasad w tym zakresie. Dlatego pozytywnie należy ocenić wprowadzenie art. 23a do ustawy z 19 października 1991 r. i związanych w nim rozporządzeń.

Nie wydaje się jednak właściwe pozbawienie dzierżawcy jakiegokolwiek drogi odwoławczej, bowiem zastosowanie omawianego przepisu prowadzi się do swobodnego podejmowania decyzji przez ANR.

4. Omawiając problematykę zmian zasad płatności świadczenia czynszowego w odniesieniu do dzierżawy gruntów Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, wspomnieć należy o zagadnieniu pomocy publicznej w rolnictwie. Zgodnie z postanowieniami Traktatu akcesyjnego (aneks IV, rozdział 4 „Rolnictwo”), Polska mogła stosować systemy pomocy publicznej zgłoszonej jako „istniejąca” w rozumieniu art. 88 ust. 1 Traktatu WE³⁷ do końca trzeciego roku od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej. ANR za pośrednictwem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłosiła Komisji Europejskiej – jako formy „pomocy istniejącej” udzielanej w rolnictwie – m.in. ulgi i zwolnienia w płatnościach z tytułu dzierżawy lub sprzedaży mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa³⁸.

Od 1 maja 2007 r. możliwość dalszego udzielania pomocy publicznej na dotychczasowych warunkach w zakresie umów dzierżawy zależy od dokonania notyfikacji projektów pomocowych przez Komisję Europejską, co jednak – jak dotąd – nie nastąpiło. Dlatego też ANR stosuje ulgi i zwolnienia w płatnościach z tytułu dzierżawy z reguły w ramach zasady *de minimis* dla sektora rolnego, określonej początkowo w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1860/2004 r. z 6 października 2004 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rolnego i sektora rybołówstwa, a obecnie w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 r.

Uznaje się, że wsparcie *de minimis* jest formą pomocy publicznej, która ze względu na niską wartość ma nieznaczny wpływ na konkurencję oraz wymianę handlową między państwami członkowskimi, dlatego nie wymaga uprzedniej kontroli ze strony Komisji Europejskiej w drodze notyfikacji³⁹. Od 1 stycznia 2008 r. łączna kwota pomocy *de minimis* przyznana jednemu przedsiębiorstwu nie może przekraczać 7500 euro w okresie trzech lat obrotowych⁴⁰. Pułap ten stosuje się bez względu na

³⁷ Obecnie art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³⁸ Zob. www.anr.gov.pl.

³⁹ Zgodnie z zasadą prawa rzymskiego *de minimis non curat lex* („prawo nie troszczy się o drobiazgi”) pomoc o niewielkich rozmiarach nie powoduje naruszenia konkurencji na rynku; zob. A. Oleszko (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 218.

⁴⁰ Poprzednio była to kwota 3000 euro.

formę pomocy i jej cel. ANR przyjmuje, że pomoc udzielona w przypadkach określonych w omówionym art. 700 k.c. oraz rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 23a ustawy z 19 października 1991 r. zalicza się do pomocy *de minimis*. Akty prawne jednak bezpośrednio o tym nie wspominają i tylko w uzasadnieniu do rozporządzenia z 19 listopada 2009 r. oraz w jednej z wersji projektu tego aktu wykonawczego podjęto tę problematykę.

W świetle wspomnianego uzasadniania, odroczenie terminu zapłaty należności lub rozłożenie jej na raty oraz umorzenie stanowi pomoc *de minimis*, uregulowaną w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 r. albo w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 875/2007 z 24 lipca 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rybołówstwa i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1860/2004⁴¹. W uzasadnieniu podkreślono, że umorzenie części albo całości świadczenia dzierżawcy w przypadku wystąpienia szkody może być również udzielane na podstawie art. 11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 r. 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 oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001⁴².

Według wspomnianego art. 11 unijnego rozporządzenia, pomoc mającą na celu rekompensowanie rolnikom strat w roślinach, zwierzętach lub budynkach gospodarskich spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, które mogą być porównane z klęskami żywiołowymi, jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu i jest wyłączona z obowiązku notyfikacji, jeżeli spełnia warunki określone w tym rozporządzeniu w odniesieniu do roślin lub zwierząt oraz budynków gospodarskich. W takiej sytuacji nie jest kwalifikowana jako pomoc *de minimis*.

Warto wyjaśnić, że już w poprzednich latach wyjątkowo kwota obniżenia czynszu bądź jego umorzenia nie była wliczana do pomocy udzielanej w ramach zasady *de minimis* w przypadku uznania przez ANR, iż modyfikacja świadczenia czynszowego następowała np. w ramach programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane w 2008 r. przez suszę lub

⁴¹ Dz. Urz. UE, L 193 z 25 lipca 2007 r., s. 6.

⁴² Dz. Urz. UE, L 358 z 16 grudnia 2006 r., s. 3.

huragan⁴³. Skorzystanie z pomocy w ramach tego programu wymagało spełnienia kilku warunków, tj. średni poziom strat na dzierżawionych gruntach przekroczył 30%, a fakt wystąpienia suszy lub huraganu został potwierdzony protokołem komisji powołanej przez wojewodę. Takie działanie było zgodne właśnie z art. 11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006.

Podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, a więc także dzierżawca gruntów z Zasobu WRSP, jest zobowiązany do przedstawienia ANR (wraz z wnioskiem o modyfikację świadczenia czynszowego) wszystkich zaświadczeń o pomocy tego rodzaju, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, a także w ciągu 2 poprzedzających go lat obrotowych, oświadczenia o wielkości pomocy *de minimis* w rolnictwie otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie. Powyższy obowiązek wynika z ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁴⁴. W związku z tym, że pomoc *de minimis* kumuluje się tylko z inną pomocą *de minimis*, niezależnie od tego, na co i w jakiej wysokości została udzielona danemu producentowi rolnemu, ANR jest zobowiązana wydać dzierżawcy zaświadczenie o przyznanej pomocy⁴⁵.

Zdarza się sytuacja, iż producent rolny wnioskuje o obniżenie czynszu, które po zsumowaniu z innymi formami pomocy przekracza wspomnianą kwotę 7500 euro. Nasuwa się pytanie, jak powinna postąpić w takiej sytuacji ANR (przy założeniu, że zachodziły przesłanki uprawniające do takowego obniżenia): odmówić pomocy czy też dokonać obniżenia tylko do dozwolonej kwoty pomocy publicznej?

Według rozporządzenia Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej, jeśli łączna kwota pomocy przewidziana w ramach środka pomocy przekracza pułap, nie może ona być objęta przepisami tego rozporządzenia, nawet w odniesieniu do części pomocy nieprzekraczającej tego pułapu. W takim przypadku nie można ubiegać się o objęcie zakresem rozporządzenia rodzaju środka pomocy ani w chwili przyznania takiej pomocy, ani później. Przyjmując

⁴³ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 26 września 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane przez suszę lub huragan w 2008 r. (Dz. U. 2008, Nr 173, poz. 1070), pismo Prezesa ANR z 4 grudnia 2008 r. skierowane do Dyrektorów Oddziałów Terenowych ANR, http://pir.xo.pl/pliki/ANR_obnizenie_czynszu.pdf.

⁴⁴ Dz. U. 2004, Nr 123 poz. 1291 z późn. zm.

⁴⁵ Szerzej zob.: www.anr.gov.pl.

zatem wykładnię literalną można by uznać, że jeżeli kwota obniżenia, o którą występuje producent rolny, przekracza dozwoloną kwotę 7500 euro, ANR musi negatywnie ustosunkować się do wniosku dzierżawcy. Kwestia ta budziła jednak wątpliwości (nie tylko w odniesieniu do pomocy udzielane przez ANR) i dlatego była przedmiotem wykładni Komisji Europejskiej.

W piśmie z 28 sierpnia 2008 r.⁴⁶ stwierdzono, że jeżeli państwo członkowskie zamierza przyznać pomoc *de minimis* na dane działanie w danym roku, lecz okazałoby się, iż planowana pomoc spowodowałaby przekroczenie pułapu 7500 euro, to pomoc taka nie może być udzielona. Możliwe jest natomiast ograniczenie kwoty pomocy do wysokości, która nie przekroczyłaby tego pułapu lub też przyznanie planowanej pomocy w pełnej kwocie w kolejnym (lub następnym) roku, o ile nie spowoduje to przekroczenia progu 7500 euro. Biorąc pod uwagę zróżnicowane interpretacje, byłoby najlepiej, gdyby producent rolny przed złożeniem wniosku do ANR obliczył wysokość niewykorzystanej pomocy *de minimis* i o taką kwotę obniżenia czynszu wnioskował.

Nasuwa się także pytanie o procedurę uwzględnienia wysokości pomocy *de minimis* przez sąd w przypadku, gdy dzierżawca będzie zmuszony skorzystać z drogi sądowej w celu uzyskania obniżenia czynszu na podstawie art. 700 k.c. Również i w tej sytuacji najbardziej zasadne byłoby przyjęcie, że powód w pozwie występuje o dopuszczalną kwotę obniżenia czynszu dzierżawnego, uwzględniającą pomoc *de minimis*. Taki obowiązek nie wynika jednak z żadnego przepisu.

5. Powyższe rozważania wskazują na ewolucję przepisów prawnych w zakresie uprawnień dzierżawcy w przypadku znacznego zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy, jednak ich realizacja stwarza wiele problemów. Rozpoczynają się one już przy analizie przesłanek pozwalających na zmianę wysokości świadczenia czynszowego na podstawie art. 700 k.c. Jeszcze więcej niejasności powstaje w związku z procedurą uzyskania zgody wydzierżawiającego na obniżenie czynszu. Nierzadko zachodzi konieczność skorzystania z drogi sądowej. Jest to jednak działanie kosztowne dla dzierżawcy i długotrwałe, a dla posiadacza zależnego istotne jest szybkie rozwiązanie sprawy, aby nie popaść w zwłokę z zapłatą czynszu (niepłacenie czynszu może doprowadzić do wypowiedzenia umowy przez wydzierżawiającego).

⁴⁶ Pismo opublikowane na stronie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: www.minrol.gov.pl.

Z reguły wydzierżawiający grunty prywatne nie wyrażają zgody na obniżenie czynszu, a dzierżawcy niechętnie korzystają z drogi sądowej, choć należy przypomnieć, że pozostawiony im do dyspozycji w takich przypadkach środek procesowy czyni ich sytuację dość korzystną. Mianowicie odmowa obniżenia czynszu przez wydzierżawiającego może skutkować wytoczeniem przez dzierżawcę powództwa o podwójnym charakterze, w wyniku rozpoznania którego dzierżawca uzyska to, że sąd nie tylko zmieni łączący strony umowy dzierżawy stosunek prawny w zakresie wysokości czynszu dzierżawnego, ale i tę obniżoną wartość czynszu zasądzi. Podstawą prawną wspomnianego powództwa jest bowiem przepis art. 64 k.c., zgodnie z którym prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oświadczenia woli zastępuje to oświadczenie.

Ponadto, mimo że zasada swobody umów pozwala na dowolne dokonywanie zmiany świadczenia czynszowego i skorzystanie np. z instytucji rozłożenia na raty czy umorzenia choć części świadczenia, właściciele nie wyrażają zainteresowania takim działaniem. Wydzierżawiający nie mają bowiem obecnie raczej żadnych kłopotów, aby oddać grunty w dzierżawę innej osobie albo je sprzedać. Poza tym niekorzystne dla dzierżawców jest rozwiązanie wprowadzone na podstawie ustawy nowelizującej Kodeks postępowania cywilnego z 22 grudnia 2004 r.⁴⁷. Otóż od czasu wejścia w życie tej zmiany, czyli od 6 lutego 2005 r. skarga kasacyjna jest niedopuszczalna także w sprawach o czynsz najmu lub dzierżawy.

Nieco inaczej kształtuje się kwestia realizacji uprawnień dzierżawców gruntów z Zasobu WRSP. Jeżeli chodzi o art. 700 k.c., to w celu wprowadzenia jednolitych zasad zostały wydane wytyczne Prezesa ANR, ułatwiające postępowanie w zakresie badania zasadności złożonych wniosków. Dzierżawcy znają m.in. interpretacje przesłanek umożliwiających obniżenie czynszu i wiedzą, jakie dokumenty należy załączyć do wniosku. Wspomniane wytyczne wprowadzają jednak pewne ograniczenia. Przykładowo, ANR przyjęła, że znaczne obniżenie przychodu miało miejsce, jeżeli powierzchnia upraw, na której wystąpiły straty, stanowi co najmniej 5% użytków rolnych, a straty te wyrażają się w spadku plonów większym niż 15% w porównaniu ze średnimi plonami z lat poprzednich. Oczywiście, niezadowoleni dzierżawcy mogą wystąpić na drogę sądową, gdyż – jak już wspomniano – wytyczne nie wiążą sądu. Są one jedynie wewnętrznymi zasadami ANR, a nie przepisami powszechnie obowiązującymi.

⁴⁷ Dz. U. 2005, Nr 13, poz. 98.

Od czasu wejścia w życie rozporządzenia z 1 sierpnia 2003 r. dzierżawcom przysługuje szerszy katalog uprawnień w przypadku zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy. Możliwe jest wystąpienie do ANR m.in. z wnioskiem o umorzenie lub rozłożenie na raty świadczenia czynszowego. Nowe rozporządzenie z 19 listopada 2009 r. rozszerza zakres przesłanek pozwalających na wnioskowanie o modyfikację świadczenia czynszowego w przypadku wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. Problemy pojawiają się jednak na etapie realizacji uprawnień dzierżawcy. Na pewno niekorzystne jest wprowadzenie zastrzeżenia o nierozpatrywaniu spraw przez ANR w przypadku złożenia wniosku po upływie terminu i brak przepisów dotyczących jego przywrócenia.

Coraz większe znaczenie w zakresie możliwości skorzystania przez dzierżawców ze zmiany warunków płatności świadczenia czynszowego w przypadku wystąpienia zmniejszenia przychodów z przedmiotu dzierżawy odgrywają zasady pomocy publicznej. Ustalenie kwoty pomocy *de minimis* na poziomie 7500 euro w ciągu trzech lat obrotowych dla wielu producentów rolnych, szczególnie tych prowadzących gospodarstwa rolne o większej powierzchni, może skutkować odmową ze strony wydzierżawiającego.

Powyższe wnioski w pełni uzasadniają wysunięcie postulatu rozszerzenia regulacji prawnych poświęconych dzierżawie. Chodzi przede wszystkim o zagadnienie procedury realizacji uprawnień dzierżawcy w zakresie obniżenia czynszu. Uwaga ta powinna zostać uwzględniona przy tworzeniu nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych⁴⁸. Zasadna wydaje się także propozycja, aby dzierżawca mógł skorzystać z procedury odwoławczej w przypadku odmowy umorzenia bądź rozłożenia na raty świadczenia czynszowego przez ANR na podstawie rozporządzenia wydanego na podstawie art. 23a ustawy z 19 października 1991 r.

Ustawodawca powinien także zająć się bardziej szczegółowo problematyką dzierżawy gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie zastosowanie ma art. 700 k.c. Żadnych dodatkowych rozwiązań prawnych nie wprowadza jednak ustawa z 21 sierpnia 1997 r.

⁴⁸ Szerzej na temat propozycji zmian przepisów o dzierżawie gruntów rolnych zob. A. Lichorowicz, *O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych)*, w: W. Ziętara (red.), *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa 1999, s. 186-196; idem, *Miejsce gospodarstw wielkotowarowych, głównie spółek pracowniczych i RSP, w ustroju rolnym, jak i potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Rolnik Dzierżawca” 2003, nr 2, s. 43-54; A. Suchoń, *W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 53-75.

o gospodarce nieruchomościami⁴⁹. Okazuje się bowiem, że właśnie dzierżawcom gruntów jednostek samorządu terytorialnego przyznana została najlepsza ochrona w przypadku zmniejszenia przychodów z przedmiotu dzierżawy. Świadczy o tym chociażby nieobjęcie ich programem pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane przez suszę lub huragan w 2008 r. oraz brak odpowiednika rozporządzenia dotyczącego odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR.

REALISATION OF RIGHTS OF A FARMLAND LESSEE IN CASE OF REDUCED INCOME FROM THE SUBJECT OF LEASE (SELECTED PROBLEMS)

S u m m a r y

The aim of the article was an attempt at the solution of problems connected with the realisation of rights of farmland lessees in case income from the subject of lease is reduced due to adverse weather conditions. An analysis was conducted concerning the institution of rent reduction based on art. 700 of the Civil Code and the problem of changes in rent payment terms in accordance with the Ordinance of 19 November 2009 on specific premises for the deferment, spreading the payment out into instalments or remittance of dues to the Agricultural Property Agency, as well as legal acts concerning public aid.

In conclusion the authors indicate, among other things, that lessees rarely take legal action when the lessor refuses to reduce rent on the basis of art. 700 of the Civil Code. To some extent this results from the imprecise premises justifying rent reduction. Thus the authors propose an extension of legal regulations concerning lease of farmland in terms of rent payment terms and conditions.

REALIZZAZIONE DEI DIRITTI DELL’AFFITTUARIO DEI TERRENI AGRICOLI NEL CASO DI RIDUZIONE DEI REDDITI DERIVANTI DALL’AFFITTO (ALCUNE PROBLEMATICHE)

S o m m a r i o

L’obiettivo dell’articolo è il tentativo di risolvere i problemi legati alla realizzazione dei diritti degli affittuari dei terreni agricoli nel caso della riduzione dei loro redditi derivanti dall’affitto a causa di fenomeni atmosferici sfavorevoli.

⁴⁹ Tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

È stato analizzato l'abbassamento del canone d'affitto in base all'art. 700 del codice civile nonché la questione della modifica delle condizioni di pagamento del canone secondo il regolamento del 19 novembre 2009 relativo ai presupposti dettagliati di dilazione, rateizzazione o estinzione dei crediti dovuti all'Agenzia di Immobili Agricoli nonché gli atti giuridici concernenti aiuti di stato.

Nella conclusione le Autrici indicano, tra l'altro, che gli affittuari raramente ricorrono al tribunale quando il concedente rifiuta di abbassare il canone in base all'art. 700 del codice civile. In qualche misura tale fenomeno è il risultato della mancata precisione dei presupposti giustificanti l'abbassamento del canone d'affitto. Per tal motivo le Autrici auspicano l'ampliamento delle regolamentazioni giuridiche sull'affitto dei terreni agricoli nella parte riguardante le modifiche delle condizioni di pagamento del canone d'affitto.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Maciej Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, ss. 294.

Książkę Macieja Taczanowskiego powitałam z dużym zainteresowaniem i satysfakcją. Wzbogaca ona bowiem polską literaturę dotyczącą prawa żywnościowego. Autor jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, znawcą praktyki stosowania prawa żywnościowego i jako konsultant społeczny opiniował rządowe projekty ustaw dotyczących żywności.

Recenzowana praca prezentuje wysoki poziom wiedzy w zakresie prawa żywnościowego, jest również bardzo pożyteczna ze względu na obszerne i przejrzyste przedstawienie złożonego stanu prawnego w tej dziedzinie. Rozrysowane schematy dodatkowo pomagają przyswoić sobie układ norm i zależności pojęciowych. Adresowana jest – jak czytamy w przedmowie – do przedsiębiorców branży żywnościowej oraz organów urzędowej kontroli żywności. Ma również spełniać rolę podręcznika dla studentów takich kierunków, jak technologia żywności, żywienie człowieka, towaroznawstwo, dietetyka czy zdrowie publiczne. Zaletą recenzowanej pracy jest umiejętne przedstawienie relacji prawa unijnego do prawa krajowego w zakresie poszczególnych kwestii. Tym samym klarowna staje się treść polskich przepisów wykonawczych (np. odnoszących się do unijnych standardów bezpieczeństwa żywności zawartych w rozporządzeniach UE), jak również krajowych przepisów harmonizujących (np. w zakresie przepisów o znakowaniu żywności czy suplementach diety zawartych w dyrektywach UE).

Układ książki jest następujący. W rozdziale I przedstawione zostały podstawowe informacje dotyczące dziedziny prawa w ogólności, z myślą o czytelniku niemającym wykształcenia prawniczego, takie jak definicje prawa, podział na prawo publiczne i prywatne, źródła prawa, pojęcie stosunku prawnego i normy prawa. Rozdział II omawia historię polskiego prawa żywnościowego. W kolejnych rozdziałach Autor przedstawia najważniejsze zagadnienia prawa żywnościowego, rozpoczynając od

miejsca prawa żywnościowego w systemie prawa, wyszczególnienia zasad i podstawowej terminologii (rozdziały III-V). Rozdziały od VI do XIII dotyczą regulacji w zakresie higieny żywności, znakowania i prezentacji żywności, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, szczególnych kategorii żywności (np. suplementów diety, nowej żywności i żywności genetycznie zmodyfikowanej, produktów rolnictwa ekologicznego) oraz wewnętrznej i urzędowej kontroli żywności.

Na osobną uwagę zasługuje rozdział XII na temat żywności w obrocie międzynarodowym, ze względu na włączenie do opracowania zagadnień granicznej kontroli celnej oraz standardów handlowych, zarówno na terytorium UE, jak i w handlu z krajami trzecimi. Jest to trafna decyzja Autora, tym sposobem bowiem poszerza on problematykę opracowania o międzynarodowe aspekty handlu żywnością, m.in. standardy ustalane przez Światową Organizację Handlu (WTO), mające swoje istotne związki ze standardami unijnymi. Ostatni, XIV rozdział poświęcony został bardzo ważnemu zagadnieniu – odpowiedzialności z tytułu naruszenia prawa żywnościowego, która zasadniczo ciąży na producencie żywności i może przyjąć charakter administracyjny, karny lub cywilny. M. Taczanowski skupił się na problematyce sankcji przewidzianych w poszczególnych dziedzinach prawa (wskazanie organów urzędowej kontroli i podstaw dla przewidzianych w prawie sankcji) i omówił szczególny reżim odpowiedzialności za produkt niebezpieczny (ustalony w dyrektywie unijnej i transponowany do polskiego kodeksu cywilnego).

Książka zawiera obszerną bibliografię oraz wykaz podstawowych aktów normatywnych. Jak w każdej tego typu publikacji, należy liczyć się z tym, że konkretne wymogi prawa żywnościowego będą ulegać zmianie (przykładowo, istnieje już projekt rozporządzenia unijnego dotyczącego informacji dla konsumenta, które zmieni wiele przepisów z zakresu znakowania i prezentacji żywności). Nie jest to bynajmniej zarzut, zjawisko to bowiem dotyczy całego piśmiennictwa z zakresu prawa, a zwłaszcza tych dziedzin, w których przepisy dość szybko ulegają zmianom. Dlatego uwagi moje odnoszą się zagadnień o bardziej trwałym charakterze, jak cele i zasady prawa żywnościowego (s. 53 i n.).

Polemizowałabym z Autorem, zwłaszcza gdy chodzi o zasady prawa żywnościowego. Zaproponował on podział na 1) zasady ogólne, zawierające: ogólne cele, zasadę analizy ryzyka, zasadę ostrożności, zasadę ochrony interesów konsumenta; 2) zasady przejrzystości: zasada konsultacji społecznej, zasada informacji publicznej. Zasada przejrzystości czy transparentności jest przecież obecna w całym prawie europejskim i nie jest szczególnie charakterystyczna dla prawa żywnościowego. Przede wszystkim zaproponowanemu podziałowi na zasady ogólne i zasady przejrzystości, jak również zasadom w każdym z tych zbiorów, można zarzucić brak spójnego kryterium. Zasady ogólne nawiązują do celów, ochrona interesów konsumentów też jest celem i pozostają tylko jeszcze dwie zasady, tj. analizy ryzyka i ostrożności. Nie należy utożsamiać celów z zasadami. Cel jest kategorią nadrzędną w stosunku

do zasady i wskazuje na dobro – wartość, która ma być przedmiotem regulacji i ochrony.

Tak rozumiane cele prawa żywnościowego to: ochrona życia i zdrowia człowieka, swobodny przepływ żywności, ochrona ekonomicznych interesów konsumenta, zdrowie i dobrostan zwierząt, ochrona środowiska, ochrona zdrowia roślin. Gdy chodzi o zasady służące realizacji tych celów, nie są one wyraźnie wymienione w przepisach unijnych. Można je natomiast, „wyprowadzić” na podstawie treści przepisów prawa żywnościowego. Zaliczyłabym do nich: 1) objęcie normami prawa żywnościowego całego łańcucha żywnościowego, poczynając od produkcji pierwotnej do konsumenta końcowego, 2) odpowiedzialność producenta za produkt żywnościowy, 3) działanie urzędowej kontroli na podstawie modelu unijnego, 4) obowiązki dla przedsiębiorców branży żywnościowej systemu, tj. kontroli wewnętrznej (HACCP) oraz identyfikowalności (*traceability*), 5) stosowanie analizy ryzyka, oceny ryzyka, zarządzania ryzykiem oraz informacji o powstałym ryzyku 6) zasada ostrożności 7) niewprowadzanie konsumenta żywności w błąd. Katalog zasad pozostaje otwarty, jako że można przyjąć kolejne, które miałyby służyć realizacji określonych w prawie celów. Wspomnieć też trzeba, że obok formułowania zasad ustawodawca przewiduje „narzędzia” służące ich realizacji, np. monitoring czy system wczesnego ostrzegania o żywności i paszach (RASFF-Rapid Alert System for Food and Feed).

Powyższe uwagi mają, w moim zamierzeniu, posłużyć przemyśleniu wskazanych kwestii przy kolejnym wydaniu książki i nie umniejszają ogólnej, w pełni pozytywnej jej oceny. Wprawdzie z założenia nie jest to teoretyczna praca prawnicza, ale mogą z niej również korzystać studenci kierunków prawa i administracji. Zawiera bowiem opis podstawowych dla prawa żywnościowego celów, zasad i terminów, jak również wielu szczegółowych zagadnień wraz z odesłaniem do odpowiednich źródeł prawa. Polecałabym ją zwłaszcza studentom prawa przygotowującym prezentacje seminaryjne i piszącym z tej dziedziny prace licencjackie oraz magisterskie.

MAŁGORZATA KORZYCKA-IWANOW

Simone Krug, *Die Finanzierung der GAP im Kontext des Finanzverfassungssystems der EU*, Nomos, Göttingen 2008, ss. 613.

Wspólna Polityka Rolna służy wspieraniu rozwoju rolnictwa w państwach członkowskich. Zakres wsparcia zależy od sposobu i wielkości finansowania, ono bowiem przesądza o możliwości realizacji celów tej polityki. Dlatego z uznaniem należy przyjąć ukazanie się recenzowanej książki, wydanej w ramach prac Instytutu Prawa Rolnego w Getyndze. Autorka ukazuje zmiany w finansowaniu WPR w kontekście sys-

temu finansowania Unii Europejskiej na przestrzeni ostatnich pięćdziesięciu lat. Finansowanie – jak pisze – zawsze stanowiło poważne źródło konfliktów nie tylko w stosunkach między państwami członkowskimi, ale również między Parlamentem Europejskim i Radą, a jednocześnie poddawane było wpływowi czynników międzynarodowych.

Książka składa się z pięciu części poświęconych kolejno: początkom finansowania WPR i podstawom systemu finansowego EWG, ograniczeniom wydatków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych, uprawnieniom Parlamentu Europejskiego w zakresie finansowania WPR, skutkom dystrybucji środków WPR, jej wpływowi na sposób podziału wspólnotowego budżetu i problematyce sprawiedliwego wymiaru składek oraz wpływowi światowego handlu na WPR i jej finansowanie. Każda część podzielona jest na mniejsze, bardzo rozbudowane jednostki redakcyjne i kończy się zwięzłym podsumowaniem. Rozważania są niezmiernie szczegółowe, wręcz drobiazgowo, świadczą o znakomitej znajomości problematyki badawczej.

W ramach noty warto zwrócić uwagę na kilka zagadnień. Nie da się prowadzić głębszych rozważań na temat WPR, jeśli nie uwzględni się problematyki jej finansowania. Autorska wskazuje, że kwestia ta była niezmiernie istotna na wszystkich etapach rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej – od chwili powstania dawnej EWG aż po czasy współczesne. Nawet wypracowane po kilku latach realizacji WPR rozporządzenie nr 25/1962 nie wyeliminowało konfliktów między państwami członkowskimi właśnie na tle finansowania. Spory w tym zakresie doprowadziły w połowie lat sześćdziesiątych do tzw. polityki pustych krzesel (opuszczania obrad), ale ostatecznie udało się osiągnąć kompromis. Ten zaś okazał się potrzebny w dalszym rozwoju WPR, ze względu na dążenie do stabilizacji i ograniczania wydatków na realizację tej polityki. Wreszcie i obecny budżet „rolny”, obejmujący okres finansowania 2007-2013, jest wyrazem oddziaływania bardzo wielu czynników, w tym rozszerzenia Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie, a także globalizacji.

Omawiana tu praca pokazuje również wpływ handlu światowego na WPR i jej finansowanie, od narodzin tej polityki po czasy współczesne. Autorka przypomina porozumienie GATT z 1947 r., przyznające rolnictwu status specjalny, oraz kolejne negocjacje i ich wyniki, które ukazują działania Wspólnoty w kierunku ochrony własnego rolnictwa. Te działania widoczne są również w toczących się negocjacjach w ramach WTO. Przyniosły one już zmiany WPR i systemu jej finansowania.

Książkę S. Krug można polecić tym, którzy zajmują się Wspólną Polityką Rolną. Pozwala ona zrozumieć mechanizm kształtowania tej polityki od bodaj najważniejszej strony – finansowania.

MARTA BUDZINOWSKA

„Jahrbuch des Agrarrechts” Bd. IX, 2010, red. Barbara Veit, ss. 210.

Niemieckie czasopismo „Jahrbuch des Agrarrechts” („Rocznik Prawa Rolnego”), wydawane przez Instytut Prawa Rolnego w Getyndze, nie było jeszcze prezentowane na łamach „Przeglądu Prawa Rolnego”. Warto do niego zajrzeć, i to nie tylko ze względu na walory naukowe zamieszczonych w nim opracowań. Jego profil, ukierunkowany raczej na zagadnienia teoretyczne, znacznie odbiega od bardziej praktycznych publikacji zawartych w „Agrar- und Umweltrecht”, sygnalizowanych także w tym numerze. Jak pisze B. Veit w przedmowie, zamieszcza się w nim prace dotyczące aktualnych problemów prawa rolnego, także autorów spoza Niemiec. Daje ono możliwość publikowania również polskim agrarystom¹.

Należy podkreślić różnorodność poruszanej w nim problematyki oraz jej europejski wyraz. Tom IX „Roczników” zawiera dziesięć artykułów. Są to w większości prace autorów niemieckich, podejmujących istotne kwestie z zakresu prawa rolnego (nie tylko niemieckiego), dotyczące różnych aspektów kwot mlecznych, zwłaszcza w prawie niemieckim (Ch. Busse) i szwajcarskim (R. Norer), nowych regulacji w angielskim prawie o dzierżawie gruntów (P. Luhmann), pomocy w rolnictwie (J. Martinez-Soria), ochrony gruntów i klimatu (Ch. Schrader), odpowiedzialności za wady zwierząt (B. Veit) oraz szczególnych form zabezpieczenia kredytów w prawie francuskim (W. Winkler). Natomiast autorzy spoza Niemiec zajmują się pozahandlowymi aspektami regulacji rynków rolnych (A. Bourges), regulacją obrotu gruntami w prawie węgierskim (M. Kurucz) oraz dziedziczeniem w prawie słoweńskim (V. Rijavec).

Nie jest celem niniejszej noty dokonanie krytycznej oceny wymienionych publikacji. Warto natomiast zwrócić uwagę na ich walory dla studiów prawno-porównawczych oraz w zakresie unijnego prawa rolnego. Niektóre opracowania są szczególnie interesujące z punktu widzenia toczącej się w polskiej nauce dyskusji. Dlatego, dla przykładu, warto sięgnąć do opracowania M. Kurucza (*Ein kurzer Überblick über die Grundlagen der ungarischen Bodenverkehrsregelung*), który nie tylko pokazuje ewolucję regulacji prawnych w sferze obrotu gruntami, ale także analizuje obowiązujące unormowania oraz formułuje własne uwagi odnośnie do pojęcia gospodarstwa rolnego. Z kolei rozważania w zakresie relacji „gospodarstwo rolne – przedsiębiorstwo” wzbogacają wywody W. Winklera (*Besondere Sicherheiten in der Landwirtschaft nach französischem Recht*), który rozważając sposoby zabezpieczenia kredytów udzielanych rolnikom, sięga także do instytucji *fonds agricole*. Przykłady można by mnożyć.

Warto zatem sięgnąć po publikacje zawarte w prezentowanym czasopiśmie. Dobrze by było, gdyby streszczenia artykułów w nim publikowanych były zamieszczane w „Przeglądzie Prawa Rolnego”.

MARTA BUDZINOWSKA

¹ Polską naukę prawa rolnego w dotychczas wydanych tomach reprezentowały przede wszystkim artykuły A. Lichorowicza.

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht“

Hans-Werner Uherek, Manfred Köhne, *Die Einbeziehung der Betriebsprämie in die Entschädigung für Erwerbsverlust beim Landentzug für öffentliche Zwecke (Uwzględnienie pomocy publicznej przy ustalaniu odszkodowania za utratę dochodu w związku z utratą nieruchomości rolnej na cel publiczny)*, AUR 2009, nr 5, s. 149-151.

Autorzy skrytykowali tezy D. Pasternaka zawarte w monografii M. Aust, R. Jacobs, D. Pasternak, *Die Enteignungsentschädigung* Berlin 2007, dotyczące zagadnienia uwzględnienia pomocy publicznej przy ustalaniu odszkodowania za szkodę powstałą w wyniku pozbawienia korzystania z gruntu rolnego na cel publiczny. W niniejszym artykule autorzy ustosunkowali się m.in. do ogólnego twierdzenia Pasternaka, iż pomoc publiczna nie jest w przedmiotowej sprawie uwzględniana przy ustalaniu wysokości odszkodowania. Stanowisko to zostało uzasadnione tym, że pomoc nie jest powiązana z wielkością produkcji i nie stanowi pożytku z nieruchomości rolnej. W ocenie Autorów, pogląd ten jest błędny, albowiem wysokość odszkodowania należy ustalać, oceniając wpływ wyłączenia na gospodarstwo rolne, a nie na podstawie wartości samej nieruchomości rolnej.

Gerhard Bruckmeier, *Das Wirtschaftsgut Wald (Las jako dobro gospodarcze)*, AUR 2009, nr 6, s. 173-175.

Autor omówił zagadnienie związane ze znaczeniem dla prawa podatkowego pojęcia „Stehendes Holz”. Pojęcie to zostało wyjaśnione poprzez orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach podatkowych. Nie obejmuje ono poszczególnych drzew lub całych drzewostanów, lecz tylko drzewostany wyodrębnione jako samoistna jednostka na podstawie kryterium funkcjonalności. Taka definicja przedmiotowego pojęcia jest znacząca przede wszystkim z tego względu, że w praktyce dotychczas wykazywano cały drzewostan jako „Stehendes Holz”. W ocenie Autora, konsekwencją przyjęcia powyższego znaczenia pojęcia „Stehendes Holz” będzie wzrost nakładu pracy organów administracji skarbowej i odpowiednio samych podatników.

Roland Norer, *Offenlegung von EU – Agrarsubventionsempfängern – Rechtsprechung zwischen Transparenz und Datenschutz (Ujawnienie beneficjentów subwencji rolniczych UE – orzecznictwo pomiędzy jawnością i ochroną danych osobowych)*, AUR 2009r, nr 8, s. 241-243.

Autor opisuje rozbieżności występujące w niemieckim orzecznictwie na tle rozporządzenia nr 259/2008. Ten akt prawa europejskiego zobowiązuje właściwe organy

administracji publicznej do udostępnienia osobom trzecim informacji o beneficjentach pomocy publicznej ze środków Unii Europejskiej oraz wysokości środków im udzielanych. W lutym 2009 r. Sąd Administracyjny w Wiesbaden rozpatrywał dwie sprawy wytoczone przez producentów rolnych czujących się poszkodowanymi w rezultacie wprowadzenia wspomnianego aktu prawnego. W obu wypadkach Sąd zwrócił się z pytaniem prawnym do ETS, przy czym w uzasadnieniu pytania wskazano, iż wątpliwa jest zgodność przedmiotowego rozporządzenia z prawem unijnym, w szczególności z prawem do ochrony danych osobowych. Stanowisko to zasadniczo podziela także sam Autor artykułu. Obok wspomnianego stanowiska, istnieje także odmienna ocena, wyrażona m.in. w orzeczeniu Sądu Administracyjnego II instancji kraju związkowego NRW (Północna Nadrenia-Westfalia).

Alfred Schneider, *Beschränkung der Landwirtschaft durch die Festsetzung von Wasserschutzgebieten (Ograniczenia dla rolnictwa w związku z ustanowieniem obszaru ochronnego wód)*, AUR 2009, nr 8, s. 243-247.

Przedmiotem artykułu jest problematyka ustalenia treści klauzuli generalnej dobra powszechnego z § 19 ust. 1 WHG. Praktyczne znaczenie zagadnienia jest istotne, albowiem ustanowienie obszaru ochronnego wód jest uzasadnione w sytuacji, gdy wymaga tego dobro powszechne. Samo zaś ustanowienie takiego obszaru oznacza w konsekwencji zakaz podejmowania określonych działań, względnie dopuszczenie ich tylko w razie spełnienia oznaczonych warunków. Takie ograniczenia są szczególnie dotkliwie odczuwane przez podmioty prowadzące działalność rolniczą.

W ocenie Autora, wykładnia pojęcia „dobro powszechne” wymaga – obok uwzględnienia zapewnienia odpowiedniej jakości wody pitnej – wzięcia pod uwagę interesu rolnictwa. Wynika to wprost z treści samego § 19 ust. 1 WHG. Jednocześnie, w celu ustanowienia obszaru ochronnego, wymaga się zbadania, czy w danej sprawie spełnione są łącznie trzy warunki. Należy mianowicie ustalić, czy zasoby wody pitnej są zagrożone, czy wymagają w konkretnej sytuacji ochrony, a ponadto czy objęcie ich ochroną może okazać się skuteczne. W szczególnych wypadkach rozporządzenie o obszarach ochrony wód umożliwia dopuszczenie wyjątków od rygorów związanych z ustanowieniem obszaru ochrony, w czym Autor dopatruje się dalszego narzędzia służącego realizacji zasady proporcjonalności.

Tobias Brenner, Felix Loth, *Rechtliche Anforderungen an landschaftsgerechtes Bauen (Prawne wymogi budownictwa zgodnego z wymogami krajobrazowymi)*, AUR 2009, nr 9, s. 277-284.

Punktem wyjścia rozważań Autorów jest stwierdzenie, że w ostatnim okresie ukazały się liczne prace naukowe na temat budownictwa zgodnego z wymogami krajobrazowymi. Znaczenie tych badań polega przede wszystkim na tym, że służą one ustalaniu optymalnego sposobu wkomponowania rolniczych budowli użytkowych

w krajobraz naturalny. Zagadnienie to regulują głównie przepisy prawa budowlanego. Projekt budowlany powinien być zarówno zgodny z interesem osób prywatnych, jak i z interesem publicznym, przy czym należy każdorazowo pogodzić konieczność ochrony krajobrazu z interesem właściciela nieruchomości oraz względami ochrony środowiska. Autorzy podkreślili, że okolicznością wpływającą na skomplikowany charakter omawianej problematyki jest fakt, iż kwestie te unormowane są zarówno aktem prawa federalnego, odpowiednim aktem prawa krajowego, jak i aktami prawa miejscowego wydawanymi przez właściwe miejscowo organy stanowiące gminy. Wpływ na wydanie zezwolenia na budowę w związku z wkomponowaniem budowli w krajobraz mają także przepisy zawarte w BNatSchG.

Claudia Cymutta, *Pacht- und Landpachtverträge in der Insolvenz (Umowy dzierżawy w trakcie upadłości)*, AUR 2009, nr 10, s. 313-318.

Autorka opisuje zagadnienie umów dzierżawy zawieranych przez producentów rolnych w związku z prowadzeniem postępowań upadłościowych ich dotyczących. Znaczenie tego zagadnienia wzrosło w związku z ogólnogospodarczą sytuacją na świecie oraz specyficznymi problemami rolnictwa w Niemczech, polegającymi na szybszym wzroście cen środków produkcji niż cen wytwarzanych towarów. Doniosłość problematyki umów dzierżawy w postępowaniu upadłościowym wynika zaś z faktu, że obecnie 62% gruntów rolnych jest w Niemczech przedmiotem dzierżawy. Autorka omawia wpływ postępowania upadłościowego na prawa i obowiązki stron umowy. Analiza tego zagadnienia obejmuje wszystkie fazy postępowania, i to zarówno w przypadku upadłości wydzierżawiającego, jak i dzierżawcy, przy czym należy zaznaczyć, że zasadniczo sam fakt ogłoszenia upadłości wobec jednej ze stron umowy, zgodnie z § 108 ff. InsO, nie rozwiązuje jej. Takie rozwiązanie jest podyktowane zamiarem zapewnienia stronom przewidywalnych warunków przy wykonywaniu umów dzierżawy.

MICHAŁ MARCINKOWSKI

„Rivista di Diritto Agrario”

Fabio Gencarelli, *Gli aiuti di stato in agricoltura (Pomoc państwa w rolnictwie)*, RDA 2009, z. 1, s. 23-49.

Artykuł dotyczy problematyki dozwolonej pomocy publicznej dla sektora rolnego w świetle obowiązującej regulacji prawnej i założeń Wspólnej Polityki Rolnej. Autor podkreśla swoistość działalności rolniczej, z której pochodzą nie tylko produkty żywnościowe, ale także rozmaite usługi o wartości trudnej do oszacowania, uzasadniające wspieranie sektora rolnego (np. w zakresie ochrony środowiska i konserwacji obszarów wiejskich). Według dokumentów Komisji w 2007 r., sektor rolny znalazł się na drugim

miejscu pod względem zasobności w dotacje z pomocy publicznej, stanowiącej 20% pomocy udzielonej przez państwa wszystkim sektorom (około 13 mld euro). Istotną część pomocy przeznaczono na zarządzanie sytuacjami kryzysowymi.

Autor przywołuje w szczególności uregulowania Traktatu rzymskiego oraz wspólnotowych rozporządzeń w zakresie konkurencji w rolnictwie, wskazując kompetencje Rady i sygnalizując nowatorską rolę Komisji w procesie oceny zgodności pomocy publicznej ze wspólnotowym reżimem prawnym. Ta ostatnia polega zwłaszcza na kreowaniu nowych kierunków wsparcia. Świadczy o tym choćby oddzielenie sektora produkcji rolnej od przetwórstwa i komercjalizacji produktów rolnych, dla którego wsparcie zostało przewidziane od 1 stycznia 2007 r. w regulacji ogólnej, właściwej dla przemysłu. W ocenie Autora, wspólnotowa polityka dotycząca wsparcia dla rolnictwa w latach 2007-2013 upraszcza procedury i sposoby zarządzania pomocą w rolnictwie.

Alberto Germanò, *Il mercato alimentare e la comunicazione nei contratti di cessione dei prodotti (Rynek żywności oraz „komunikacja” w umowach cesji produktów)*, RDA 2009, z. 1, s. 108-160.

Rynek żywności charakteryzuje przedmiot – żywność i podmioty w nim uczestniczące (konsument i producenci). Jest on „instytucją” społeczno-ekonomiczną znajdującą się w ryzach reguł ekonomicznych i prawnych. W Unii Europejskiej najważniejszym aspektem warunków funkcjonowania tego rynku jest wymóg, by produkt żywnościowy był zdrowy i bezpieczny, oraz by konsument był informowany o jakości produktu. Dla funkcjonowania rynku żywności istotne znaczenie ma również szeroko rozumiane pojęcie żywności.

Swoistość produktów żywnościowych determinuje skutki cywilnoprawne umowy cesji tych produktów. Umowa cesji produktu zanieczyszczonego lub niebezpiecznego dla zdrowia, ponieważ nie można wprowadzać do obrotu żywności ryzykownej (art. 14 rozporządzenia nr 178/2002), powoduje, że świadczenie staje się niemożliwe, niezgodne z prawem, a kontrakt – nieważny (art. 1346 wł. k.c.).

W konkluzji Autor stwierdza, że rynek żywnościowy wymaga „korpusu normatywnego” ukierunkowanego na różne kategorie żywności, ale podporządkowanego celowi bezpieczeństwa i wymogom pełnej informacji o produkcie. Rozporządzenie nr 178/2002 i normy z nim związane mogą mieć charakter „ekspansywny” i obejmować swym zakresem materie tradycyjnie wyróżniane.

Mariarita D’Addezio, *Agricoltura e codice dell’ambiente: impatti e opportunità. Aspetti problematici in taluni ambiti disciplinari (Rolnictwo i kodeks środowiska: wpływ i możliwości. Aspekty problemowe w niektórych obszarach regulacji)*, RDA 2009, z. 2, s. 177-200.

Autorka analizuje relacje rolnictwa i środowiska przez pryzmat uregulowań włoskiego kodeksu ochrony środowiska, który uwzględnia dwojakie więzy między tymi materiami. Środowisko stanowi swoistą granicę dla działalności rolniczej – jak pisze

Autorka – jako „forma rolnictwa” i jako „produkt rolnictwa”. Chodzi zwłaszcza o odpady, a w tym o wodę pochodzącą z działalności rolniczej, której wpływ na środowisko zdaje się podlegać ocenie w myśl reguły: „kto zanieczyszcza – ten płaci”. Istotne znaczenie w kształtowaniu relacji rolnictwo–środowisko zyskały instrumenty negocjacyjne między podmiotami publicznymi i prywatnymi. Chodzi o kontrakty między producentami i podmiotami zajmującymi się utylizacją odpadów, umowy „terytorialne” zawierane w ramach procesu określanego w literaturze włoskiej jako *programmazione negoziata*.

Obecnie koncepcje rolnictwa wychodzą poza schematy czysto „gruntowe”. Uwzględniają one aspekty terytorialne, w których różne przedsiębiorstwa rolne wykorzystują ziemię racjonalnie i chronią zasoby naturalne. Co więcej, istnieje możliwość tworzenia powiązań o charakterze horyzontalnym na poziomie regionu lub subregionu. Dzięki temu regulacje regionalne mogłyby wspierać dystrybucję nadwyżek odpadów pochodzących z produkcji zwierzęcej i z upraw oliwek, których zakłady produkcyjne nie są w stanie zagospodarować, między obszary rolne danego terytorium. Autorka proponuje, by w ramach zrównoważonego rozwoju na danym terytorium wyodrębnić tzw. recykling globalny produktów w zakresie danej produkcji.

Marco Cian, *Le indicazioni di qualità dei cibi nella UE: il contenuto della tutela (Oznaczenia jakości żywności w UE: treść ochrony)*, RDA 2009, z. 2, s. 254-267.

Rozważania mają charakter przekrojowy. Autor wskazuje granice ochrony prawnej wspólnotowych oznaczeń geograficznych, ujmując je na różnych polach, np. w aspekcie konkurencji czy w świetle reguł językowych. Dojrzałość wspólnotowego ustawodawcy w podejściu do ochrony oznaczeń geograficznych wyraża się choćby w wymogach rejestracji tych oznaczeń i w możliwości złożenia sprzeciwu w procedurze „przedrejestracyjnej”. Jednakże system ochrony tych oznaczeń nie jest doskonały.

Analizując regulację prawną dotyczącą ochrony oznaczeń geograficznych, Autor przytacza praktyczne przykłady naruszeń wymogów określonych przez ustawodawcę dotyczących wprowadzania na rynek produktów z oznaczeniami, m.in. wskazuje na kazusy: austriackiego sera o nazwie *cambozzola* (przypominającego włoski ser o nazwie *gorgonzola*) i *parmisanu* (sprzedawanego w Niemczech mimo podobieństwa do włoskiego *parmiggiano reggiano*). W tych przypadkach stanowisko ETS w kwestii ochrony nazw chronionych nie było radykalne. Z technicznego punktu widzenia, orzecznictwo to potwierdziło obowiązek państw członkowskich dotyczący ustanowienia systemów kontroli.

Luigi Costato, *La PAC come filo conduttore del travaglio europeo (WPR jako europejska „siła napędowa”)*, RDA 2009, z. 2, s. 246-253.

Artykuł stanowi głęboką refleksję dotyczącą ekonomicznych aspektów Wspólnej Polityki Rolnej rozpatrywanej w kontekście kryzysu finansowego. Autor rozważa rolę

włoskiej konstytucji w świetle prawa wspólnotowego i wskazuje, że prymat prawa wspólnotowego nad prawem krajów członkowskich został wyrażony w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i uznany również w orzecznictwie sądów włoskich (np. orzeczenie *Granital* z 1984 r.) odnoszącym się do produktów rolnych.

W procesie ewolucji, którą Autor określa mianem „od traktatu do konstytucji europejskiej”, zabrakło wizji funkcji jednolitej politycznie Europy. Kryzys finansowy we Wspólnocie stanowi poniekąd wyraz jej osłabienia. Zjawisko mieszania się koncepcji liberalnych i interwencjonistycznych, widoczne w tzw. reformie rolnej średniokresowej, miało służyć budowaniu europejskiej potęgi żywnościowej. Natomiast nadmiar interwencjonizmu w sferze monetarnej Stanów Zjednoczonych i po części w Europie doprowadził do kryzysu. Przyszłość wspólnotowego rolnictwa rysuje się w kilku perspektywach. Według planów, tradycyjne wsparcie dla rolnictwa powinno zniknąć w ciągu pięciu lat. Zdaniem Autora, być może państwa europejskie i Stany Zjednoczone powinny wykorzystać okazję, aby pomóc najbiedniejszym państwom świata, i pozwolić, by popyt wewnętrzny został zastąpiony popytem wspartym subwencjami eksportowymi.

Luigi Costato, *Che ne è dei contratti agrari (Co zostało z kontraktów rolnych)*, RDA 2009, z. 3, s. 441-448.

W artykule poruszona została problematyka kontraktów rolnych i uprawnień ich stron w kształtowaniu treści stosunku prawnego. Autor sięga do historii regulacji kontraktów rolnych w prawie włoskim, akcentując moment kulminacyjny, tj. gdy ustawa nr 203 z 1982 r. przesądziła o zakresie interwencjonizmu publicznego w sferę kontraktów rolnych. Ważną rolę w tej regulacji odegrał art. 45, stanowiący przedmiot różnych kontrowersji interpretacyjnych. Autor stoi na stanowisku, że *ratio legis* tego przepisu leży w przywróceniu stronom kontraktu swobody kontraktowania. Organizacje profesjonalne (branżowe) interesują się treścią kontraktów w niewielkim stopniu. Zamiast wspierać równowagę stron, ograniczają się do złożenia podpisów. Są zatem neutralne.

Funkcją organizacji profesjonalnych (branżowych) powinno być – zdaniem Autora – uwzględnienie każdego aspektu „dynamiki kontraktowej” i pomoc stronom w znalezieniu równowagi w zawieraniu umowy i unikaniu przewagi jednej strony. W zakończeniu rozważań Autor zadaje pytanie o sens obowiązywania wspomnianego art. 45, jeśli zawarcie kontraktu nie będzie odbywać się w powyższy sposób. Procedura przewidziana w art. 45 jest bowiem kosztowna od strony formalnej i brakuje dla niej uzasadnienia.

Ettore Cassadei, *La nozione di impresa agricola dopo la riforma del 2001 (Pojęcie przedsiębiorstwa po reformie w 2001 r.)*, RDA 2009, z. 3, s. 309-358.

Autor indywidualizuje przedmiot rolnictwa i zarysowuje granice między tą materią a sferą działalności gospodarczej, zastanawiając się, czy po reformie w 2001 r.

obejmującej art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego, można wyróżnić cechy charakterystyczne przedsiębiorstwa rolnego. Uwagę przyciągają zwłaszcza działalności powiązane z działalnością rolniczą, w tym agroturystyka. Autor dostrzega jednak brak harmonizacji art. 2135 wł. k.c. z regulacją dotyczącą np. uprawy ziół czy lasów. Przedsiębiorstwo rolne stanowi figurę złożoną pod względem prawnym, zarówno z punktu widzenia działalności, jak i rozmiarów. Różni się ono od przedsiębiorstwa handlowego w wielu aspektach. Poza naturą działalności, istnieją procedury, z zakresu których ustawodawca wyłączył przedsiębiorstwo rolne, np. rejestracja przedsiębiorstwa następuje w „specjalnej sekcji”, a wymogi rejestracji są nieporównywalne z tymi, jakie obowiązują dla przedsiębiorstwa handlowego (są one mniejsze).

Autor stwierdza, że ustawodawca wprowadza coraz to nowsze rozwiązania niekoherentne z art. 2135. wł. k.c. (działalności powiązane), co powoduje powstawanie niespójności. Granice rolnictwa bywają „ruchome”, inaczej niż przed reformą. Kryteria wyróżniania przez ustawodawcę tych działalności nie są bowiem precyzyjne.

Alberto Germanò, *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Comunità Europea (Jakość produktów rolno-spożywczych według Wspólnoty Europejskiej)*, RDA 2009, z. 3, s. 359-395.

Artykuł przedstawia determinanty jakości produktów rolnych w szerokiej perspektywie normatywnej. Autor, wychodząc od określenia pojęcia jakości w „Zielonej Księdze” z 15 października 2008 r., wskazuje problemy związane m.in. z pochodzeniem produktów, ich oznaczeniami geograficznymi i ochroną w krajach trzecich. Higiena i bezpieczeństwo produktu stanowią – według Autora – podstawowe cechy każdego produktu, który wprowadza się na rynek, czyli stanowią pewne wymogi dotyczące jakości produktu. Tworzą one tzw. *baseline standards* produktów. Obok tej kategorii występuje tzw. wyższa jakość produktów, wyróżniona w dokumencie „Impact Assessment Report” z 8 kwietnia 2009 r.

Nowa Wspólna Polityka Rolna nie jest już ukierunkowana wyłącznie na usuwanie przeszkód w swobodzie przepływu towarów, lecz również na ustanowienie jednolitych norm produkcji i obrotu wytworzonymi produktami. Problemami, z jakimi mierzy się ustawodawca, są kwestie relacji produkt–terytorium, od której zależy jakość produktów. O jakości z kolei przesądza pochodzenie produktu. Jednakże sam zwrot „pochodzenie” nastrocza trudności interpretacyjnych przy produktach przetworzonych, gdyż żaden przepis nie wyjaśnia jego znaczenia. Nie musi to być przecież pochodzenie „geograficzne”.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

„Revue de Droit Rural”

Thierry Tauran, *Les conventions et les accords collectifs en agriculture: tentative de synthèse (Układy i umowy zbiorowe w rolnictwie: próba syntezy)*, RDR 2009, nr 371, s. 21-25.

Przedmiotem artykułu są obowiązujące w sektorze rolnym układy zbiorowe pracy, obejmujące szerokie spektrum zagadnień związanych z pracą i zatrudnieniem, oraz umowy zbiorowe pracy, cechujące się węższym przedmiotem regulacji. Porozumienia zbiorowe zostały także rozróżnione ze względu na poziom negocjacji: krajowy, regionalny lub lokalny. Trzecim kryterium podziału wskazanym przez Autora jest rodzaj gałęzi rolnictwa, której dotyczy zawarta umowa lub układ zbiorowy.

Autor opisał sześć najważniejszych oraz kilka mniej znaczących układów zbiorowych pracy we francuskim sektorze rolnym. Specjalizacja zawodów rolniczych prowadzi – jego zdaniem – do wzajemnego nakładania się postanowień układów zbiorowych. W artykule omówiono zwięźle właściwość sądów francuskich w zakresie obowiązywania układów i umów zbiorowych pracy w sektorze rolnym. Zaznaczono, że układy zbiorowe mogą wprowadzić bezwzględny wymóg pisemnej formy umowy o pracę. Ponadto, w przypadku postępowania upadłościowego pracownicy mają prawo negocjowania układów zbiorowych wiążących podmiot przejmujący ich przedsiębiorstwo rolne.

Samuel Crevel, *Entre nature et culture: les caractères contemporains du droit rural (Między naturą a kulturą: współczesne charaktery prawa rolnego)*, RDR 2009, nr 372, s. 2-3.

W artykule zakwestionowano koncepcję, według której prawo rolne ma naturę cywilną, natomiast prawo handlowe jest mu zupełnie obce. Podstawę wyводу stanowi założenie, że prawo rolne z biegiem lat, na skutek wypracowania właściwych sobie dostatecznie licznych zasad, stało się zupełnie autonomiczne, nie tracąc przy tym charakteru cywilnego. Oprócz zatarcia rozbieżności między prawem rolnym a cywilnym, autonomia prawa rolnego uwypukliła wyczuwane intuicyjnie różnice między rolnikiem a przedsiębiorcą.

Autor dokonał analizy wybranych aspektów prawa rolnego i handlowego, wskazał na liczne podobieństwa obu dziedzin (dzierżawa nieruchomości, działalność handlowa, nazewnictwo), a różnice natury technicznej wytłumaczył tendencją prawodawcy francuskiego do lepszego traktowania rolnika niż przedsiębiorcy. We francuskim języku prawniczym istnieje równoległe określenie prawa handlowego, które w dosłownym tłumaczeniu brzmi „prawo interesów”. Taki termin dodatkowo zmniejsza antagonizm między prawem rolnym a handlowym. Zdaniem Autora, prawo rolne, które przestało być cywilne z natury, a nie ma dostatecznej kultury handlowej, będzie musiało stale udowadniać swój autonomiczny status we współczesnej legisla-

cji gospodarczej. Być może kiedyś zyska status *droit du vivant*, które zawsze pozostawało oddalone od zasad i instytucji właściwych pozostałym gałęziom prawa prywatnego.

Vincent Ruzek, *La stratégie communautaire de protection des indications géographiques en question (Wspólnotowa strategia ochrony oznaczeń geograficznych)*, RDR 2009, nr 373, s. 6-14.

Przedmiotem analizy są przyczyny, dla których system świadectw pochodzenia, mimo wewnętrznego sukcesu w państwach UE, spotyka się z niechęcią państw trzecich. Autor nawiązuje do opublikowanej w 2008 r. przez Komisję Europejską „Zielonej Księgi” w sprawie jakości produktów rolnych, która zapoczątkowała refleksję nad kryzysem europejskiej strategii ochrony nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych.

Autor zarzuca unijnemu systemowi oznaczeń niedostateczną restrykcyjność i brak obiektywnych kryteriów nadawania świadectw. Jego zdaniem, preferencyjne traktowanie własnych wytworów jest wynikiem oportunistycznego zachowania władz krajowych i wspólnotowych. Stan ten pogłębiany jest przez orzecznictwo ETS, który – nie dość silny, by oprzeć się presji politycznej – zasłania się kontrolą *de minimis*, pozostawiając faktyczną władzę państwom członkowskim. Wiele z 3000 oznaczeń geograficznych w UE chroni produkty, które są sprzedawane głównie na rynkach lokalnych bądź regionalnych. Autor zastanawia się na zasadności prób rozszerzenia ochrony międzynarodowej na wszystkie produkty rolne. Jego zdaniem, korzystniejsze byłoby wsparcie alternatywnych instrumentów, takich jak znak towarowy.

Colette Gasselin, Emmanuel Clerget, *L'originalité du fonds agricole: son caractère optionnel (Osobliwość „fonds agricole”: jego charakter opcjonalny)*, RDR 2009, nr 373, s. 15-17.

We francuskiej ustawie z 5 stycznia 2006 r. została powołana instytucja „fonds agricole”, czyli zbiorczej kategorii dla materialnych i niematerialnych dóbr wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Opcjonalny charakter „fonds agricole” polega na tym, że rolnik może, ale nie musi zadeklarować ich istnienie. Pozostawiając dowolność w tym zakresie, ustawodawca kierował się obawą, że wyższe koszty przenoszenia własności, jakie będą miały miejsce w przypadku „fonds agricole”, zniechęcą młodych rolników do przejmowania gospodarstw. Autorzy podkreślają, że niezbywalność dzierżawy stanowi główną przeszkodę w ustanowieniu obowiązku deklaracji „fonds agricole”, ponieważ prawa do dzierżawy nie mogą wejść w ich skład.

Nowa instytucja jest odpowiedzią na przechodzenie do modelu „rolnictwa przedsiębiorców” i ma na celu stworzenie nowoczesnego, konkurencyjnego narzędzia pracy dla młodego pokolenia. Pośród licznych zalet „fonds agricole” wymieniono także możliwość precyzyjnego oszacowania wartości majątku, większą transparent-

ność i ułatwienia w dostępie do kredytów. Autorzy artykułu wyrażają nadzieję, że mimo braku takiego obowiązku, francuscy rolnicy sami skorzystają z możliwości zadeklarowania majątku i powołania „fonds agricole” dla swoich przedsiębiorstw rolnych.

Luc Bodiguel, *Les aides à l'installation en agriculture après la réforme (2008-2009)*, (*Wsparcie rozpoczęcia działalności rolniczej po reformie – 2008-2009*), RDR 2009, nr 373, s. 18-22.

Artykuł stanowi próbę podsumowania reformy przepisów regulujących podejmowanie działalności rolniczej. Zdaniem Autora, trudno znaleźć myśl przewodnią zmian dokonanych we francuskim kodeksie rolnym w ostatnich latach, ponieważ dyspozycje wielu przepisów wzajemnie krzyżują się i nakładają. Celem artykułu jest wyjaśnienie znaczenia nowych regulacji odnoszących się zarówno do struktury systemu wsparcia działalności rolniczej, beneficjentów owego systemu, ich zobowiązań, jak i samego wsparcia. W ramach pomocy, oprócz ułatwień przy tworzeniu planu rozwoju zawodowego, przewidziane zostały pożyczki na korzystnych warunkach oraz mniejsze obciążenia społeczne i fiskalne, z kolei obowiązkiem beneficjenta jest rozwinięcie w ciągu 5 lat gospodarstwa rolnego, w zgodzie z normami sanitarnymi i środowiskowymi. Kontroli prefektury przez pierwsze trzy lata podlega także księgowość gospodarstwa, z którego musi pochodzić co najmniej połowa dochodu rolnika.

Autor wychodzi z założenia, że we Francji podjęcie działalności rolniczej wymaga pomocy państwa ze względu na rosnące koszty takiego przedsięwzięcia oraz potrzebę utrzymania sektora rolnego na terytorium całego kraju. W jego opinii, kluczowe jest zwłaszcza przyznanie szczególnych przywilejów w tym zakresie młodym rolnikom.

Thierry Tauran, *Les syndicats en agriculture: pluralisme et dynamisme (Związki zawodowe w rolnictwie: pluralizm i dynamizm)*, RDR 2009, nr 374, s. 17-21.

W obszernym studium Autor omawia funkcjonowanie rolniczych związków zawodowych oraz znaczenie orzecznictwa w sprawach, w których są one stronami. Wyróżnia dwa rodzaje rolniczych związków zawodowych: pracownicze i gospodarskie, o diametralnie odmiennych interesach. Rolnicze związki zawodowe, jako osoby prawne, mają zdolność kontraktową i procesową. W postępowaniu sądowym z ich udziałem nierzadko wykracza się poza zakres regulacji kodeksu pracy i prawa prywatnego, stosując przepisy prawa rolnego lub prawa konsumenta.

We Francji mówi się o „korporacyjnym” charakterze syndykalizmu rolniczego, ponieważ – w przeciwieństwie do prawa pracy, które kładzie nacisk na relacje między pracownikami a pracodawcą – w prawie rolnym związek zawodowy jest postrzegany jako zrzeszenie osób zajmujących się działalnością rolniczą,

Autor zwraca uwagę na częste krzyżowanie się interesów politycznych i zawodowych. Związki właścicieli gospodarstw rolnych wybierają swych reprezentantów w najważniejszych instytucjach rolniczych, co gwarantuje udział związków w istotnych dla sektora procesach decyzyjnych. Udowodnienie reprezentatywności rolniczego związku zawodowego, tzn. prawnej zdolności do występowania w imieniu wszystkich członków, zależy od decyzji administracyjnej i nie jest wcale – według Autora – łatwym zadaniem. Sąd administracyjny orzeka o reprezentatywności w oparciu o obiektywne kryteria, jednak w przypadku wątpliwości zwraca się o opinię do organizacji rolniczych.

Philippe Billet, *Le régime de l'indemnisation des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles (System odszkodowań na zasadzie ryzyka związanego z wprowadzaniem komunalnych i przemysłowych osadów ściekowych do gruntów rolnych)*, RDR 2009, nr 375, s. 23-27.

Od 2009 r. we Francji funkcjonuje fundusz gwarancyjny od ryzyka związanego z wprowadzaniem komunalnych i przemysłowych osadów ściekowych do gruntów rolnych. Zagospodarowanie 60% wytworzonych osadów ściekowych na cele rolnicze jest jedną z misji francuskiego rolnictwa. Mimo że istnieje już dobrze rozwinięty rynek tego rodzaju osadów dla rolnictwa, przez długi czas brakowało krajowych przepisów regulujących odpowiedzialność za szkody sanitarne i środowiskowe, jakie mogłyby nastąpić w wyniku wprowadzania osadów ściekowych do gruntów rolnych.

Autor opisuje strukturę nowego funduszu gwarancyjnego i mechanizm wypłacania odszkodowań. Krytycznie odnosi się do ustanowienia górnego limitu budżetu funduszu, finansowanego z podatków od suchej masy wyprodukowanych osadów. Jego ograniczenie komplikuje bowiem wypłacanie odszkodowań, których dokładna wartość nie może być oszacowana z wyprzedzeniem, a które mogłyby być finansowane z nadwyżki wpływów podatkowych. Zdaniem Autora, negatywnie należy również ocenić fakt, że w narodowej komisji rozpatrującej wnioski o przyznanie odszkodowania nie zasiada żaden przedstawiciel organizacji konsumenckich lub związanych z ochroną środowiska. Co więcej, wypłata odszkodowania nie jest uzależniona od przywrócenia gruntów rolnych do stanu sprzed wystąpienia szkody.

Maxime Baudouin, *Le Bilan de santé de la PAC (Ocena funkcjonowania WPR)*, RDR 2009, nr 375, s. 28-30.

Przedmiotem artykułu jest ocena funkcjonowania WPR, w wyniku której w styczniu 2009 r. zostały przyjęte trzy rozporządzenia dotyczące kolejno: wspólnych zasad dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników, płatności bezpośrednich oraz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Według Autora, „Ocena funkcjonowania WPR”

doprowadziła do ukierunkowania tej polityki na mechanizmy rynkowe przy jednoczesnym uwzględnieniu wymogów WTO i wielofunkcyjności rolnictwa. Dokonano tego m.in. dzięki doprecyzowaniu przepisów związanych z rozdziałem płatności bezpośrednich, ograniczeniu progu interwencji na rynku upraw oraz możliwość wsparcia finansowego i rozszerzenia zakresu przedmiotowego krajowych systemów ubezpieczeń dla rolników.

Autor uważa, że „Ocena funkcjonowania WPR” wyposażyła państwa członkowskie w swoistą „skrzynkę z narzędziami”, dzięki której mogą one swobodnie modyfikować systemy wsparcia. Zmiany nie odpowiadają jednak na problem znacznych różnic w prawach do dopłat pomiędzy poszczególnymi państwami UE, z czego Autor wnioskuje, że kwestia ta będzie poruszona przy kolejnej reformie. „Ocena funkcjonowania WPR” ma także na celu dostosowanie do wymogów konkurencji międzynarodowej i otwarcia eksportu poprzez ograniczenie ceł i subwencji zgodnie ze standardami WTO. Takie podejście może w dalszej perspektywie przywrócić konieczność wzmacniania rynku wewnętrznego UE. Według Autora, „Ocena” będzie ważnym składnikiem WPR po 2013 r., choć jeszcze wiele zmian potrzeba, by jej nowy model okazał się trwały.

Daniel Gadbin, *Prix du lait: construction chaotique d'un nouveau modèle de régulation européenne des marchés (Ceny mleka: chaotyczna konstrukcja nowego modelu europejskiej regulacji rynków)*, RDR 2009, nr 377, s. 1-2.

W artykule została poruszona kwestia podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w odniesieniu do realizacji reform WPR. UE odpowiedzialna jest za kontrolowanie i sankcjonowanie wprowadzanych zmian, natomiast do państw członkowskich należy wdrażanie skutecznych przepisów prawnych i ustanawianie odpowiednich procedur administracyjnych w tym zakresie.

Kryzys wywołany niskimi cenami mleka zwraca uwagę na wspólne zarządzanie WPR, a zwłaszcza na rolę władz francuskich w realizowaniu polityki rolnej po reformie. W przypadku spadku cen mleka w kontekście wspólnej organizacji rynku, gdzie skup interwencyjny jest postrzegany jako element sieci bezpieczeństwa, nie udało się podjąć decyzji sprzecznych ze wspólnotowymi regułami konkurencji, tak jak miało to miejsce, gdy drastycznie spadły ceny wołowiny po wykryciu BSE. Porozumienie branżowe w sprawie cen mleka zawarte w czerwcu 2009 r., nazwane przez francuskiego ministra rolnictwa „modelowym” przykładem europejskiej regulacji rynków, było jednak sprzeczne z obowiązującym prawem wspólnotowym, gdyż wzmacniało pozycję negocjacyjną producentów. Sama UE nie mogła zaś nakazać interwencji bez naruszenia postanowień „Oceny funkcjonowania WPR”, przyjętej przez rząd francuski w listopadzie 2008 r.

KAMILA BŁAŻEJSKA

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008r., III CZP 95/08, OSNC 2009/9/121

Osobie, która złożyła oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (art. 29 ust. 1d w związku z art. 29 ust. 1c ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 ze zm.) i w związku z tym korzysta z pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy.

Głosowana uchwała Sądu Najwyższego jest kolejnym orzeczeniem, w którym podjęta została problematyka dotycząca instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, uregulowanej w art. 29 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (powoływanej dalej jako: u.g.n.r.S.P.)¹.

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego dominowała problematyka dotycząca instytucji pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, ale uregulowanej w art. 34-36 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami² (powoływanej

¹ Szerzej na temat pierwszeństwa zob.: K. Świdorski, *Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości*, „Rejent” 2000, nr 11; W. Nalaskowski, *Sankcja za naruszenie przepisów regulujących pierwszeństwo w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Przeгляд Sądowy” 2002, nr 5; E. Gniewek, *O skutkach naruszenia zasad pierwszeństwa nabycia nieruchomości skarbowych i samorządowych – krótka polemika*, „Przeгляд Sądowy” 2002, nr 10; B. Burian, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Zakamycze, Kraków 2004; R. Trzaskowski, *Skutki naruszenia pierwszeństwa w braku wyraźnej regulacji ustawowej*, „Palestra” 2007, nr 7; E. Kremer, *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” t. VI, 2007.

² Tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603.

dalej jako: u.g.n.), natomiast z orzeczeń dotyczących pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 u.g.n.r.S.P. należy przypomnieć uchwałę Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06³. W uchwale tej Sąd Najwyższy sformułował pogląd, że „naruszenie pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.ro.S.P. przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej nie powoduje jej nieważności”. Dla uzasadnienia tego stanowiska Sąd Najwyższy odwołał się do modelowej instytucji pierwszeństwa, której upatruje w najbardziej – jak dotychczas – rozwiniętej jurydycznie regulacji prawnej instytucji pierwszeństwa przewidzianej w art. 34-36 u.g.n., mogącej stanowić zasadniczy punkt odniesienia dla innych szczegółowych postaci pierwszeństwa, pojawiających się w innych aktach prawnych, w tym art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. Z przyjętego poglądu o modelowym charakterze instytucji pierwszeństwa uregulowanej w art. 34-36 u.g.n Sąd Najwyższy wywodzi wniosek, że skutki prawne naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. należy oceniać, uwzględniając art. 36 u.g.n., czyli deliktową odpowiedzialność odszkodowawczą⁴. Przypomnienie powyższego orzeczenia istotne jest z dwóch powodów: po pierwsze – przesądza kwestię skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 u.g.n.r.S.P., po drugie – wskazuje na relacje zachodzące pomiędzy pierwszeństwem uregulowanym w u.g.n.r.S.P. a pierwszeństwem ustanowionym w u.g.n.

Głosowana uchwała dotyczy kolejnego zagadnienia, przed rozstrzygnięciem którego stanął Sąd Najwyższy, a mianowicie odpowiedzi na pytanie, czy uprawnionemu z tytułu pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 w u.g.n.r.S.P., który został zawiadomiony przez Agencję Nieruchomości Rolnych o zamiarze sprzedaży nieruchomości i złożył oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (art. 29 ust. 1d), przysługuje roszczenie o zawarcie umowy.

Ustosunkowując się do powyższej kwestii, Sąd Najwyższy przyjął, że roszczenie o zawarcie umowy nie przysługuje. W uzasadnieniu swojego stanowiska Sąd wskazał, że w orzecznictwie SN, a także w doktrynie dominuje stanowisko, iż pierwszeństwo nie jest prawem podmiotowym i nie stanowi źródła roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości. W uzasadnieniu orzeczenia Sądu Najwyższego powołano się na:

- wspomnianą wyżej uchwałę SN z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06;
- wyrok SN z 12 marca 2003 r., III CKN 857/00, w którym sformułowano następującą tezę: „Z przepisów art. 23 ust. 4 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, jak i art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie wynika roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży”;

³ OSNC 2007, nr 10, poz. 149.

⁴ Zob. E. Kremer, *Glosa do uchwały SN z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 317-322.

– uchwałą składu siedmiu sędziów SN z 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, w której sformułowano pogląd, że „pierwszeństwo polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz. Jego konstrukcja jurystyczna nie jest oparta na uprawnieniu, lecz na tkwiącym w pierwszeństwie zakazie zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający. Realizacja pierwszeństwa jest zatem możliwa dopiero wówczas, gdy adresat zakazu stworzy swym zachowaniem sytuację, w której zakaz staje się aktualny”.

Wskazanie powyższych orzeczeń, które są powoływane i akceptowane przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu głosowanej uchwały, jest o tyle istotne, że odwołanie to ma wskazywać na pewną jednolitość poglądów w orzecznictwie, podczas gdy w najnowszym orzecznictwie reprezentowane są różne poglądy, o czym w dalszej części glosy. W omawianym uzasadnieniu SN, dokonując wykładni przepisów u.g.n.r.S.P. dla potrzeb rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego, przyznał, że nie zawierają one jednoznacznego rozstrzygnięcia, a niektóre uregulowania przemawiają na rzecz poglądu o przysługiwaniu osobie, której przyznane zostało pierwszeństwo nabycia, prawa podmiotowego (w art. 29 ust. 1f ustawodawca posługuje się określeniem „uprawnienie”). Z tego jednak faktu nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków, albowiem – według Sądu Najwyższego – specyfika obrotu nieruchomości wymaga ostrożności przy dokonywaniu wykładni pojęcia „pierwszeństwo”. Sąd ten podkreślił, że Agencja, wykonując ustawowy obowiązek zawiadomienia osoby uprzywilejowanej z tytułu pierwszeństwa o zamiarze zbycia nieruchomości, nie składa oświadczenia woli zawarcia umowy sprzedaży. Zawiadomienie nie może być postrzegane jako oświadczenie woli zawarcia umowy sprzedaży, nie jest elementem czynności prawnej, a jedynie warunkiem prawnym (*conditio iuris*) niezbędnym dla wywołania określonego skutku prawnego. Wskazał także, że jako zbyt daleko idący należy oceniać taki sposób interpretacji art. 29 ust. 1d u.g.n.r.S.P., zgodnie z którym skorzystanie z pierwszeństwa polega na złożeniu oświadczenia stanowiącego element czynności prawnej kreującej zobowiązanie, z którego wynika roszczenie i odpowiadający mu obowiązek zawarcia stanowczej umowy przeniesienia własności nieruchomości.

Na podstawie jednostronnej czynności prawnej zobowiązanie innego podmiotu do przeniesienia własności nieruchomości powinno wynikać z przepisu – takiego jednakże dotychczas brak. Ponadto, ograniczenia prawa własności nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej, a taką wykładnię stanowiłoby przyjęcie, że uprawnionemu z tytułu pierwszeństwa służy roszczenie o zawarcie umowy. Przedstawionego stanowiska – zdaniem SN – nie zmienia okoliczność, że uprzywilejowany złożył oświadczenie o skorzystaniu z pierwszeństwa. Ostatni argument, który wysunął Sąd Najwyższy, dotyczy formy czynności prawnej: zarówno do powstania zobowiązania do przeniesienia własności, jak i jej przeniesienia niezbędne jest zachowanie formy aktu notarialnego, która zastrzeżona jest pod rygorem nieważności, natomiast przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie zawiera-

ją obowiązku złożenia oświadczenia o skorzystaniu z pierwszeństwa w formie aktu notarialnego, jak również nie regulują wyjątku od tej zasady.

Jak w każdym przypadku głosowanego orzeczenia, stanowisko Sądu Najwyższego przyjęte w uchwale analizuje się na podstawie argumentów podnoszonych w uzasadnieniu, choć należy także przemyśleć, czy wszystkie argumenty istotne dla rozstrzygnięcia danego zagadnienia zostały w uzasadnieniu rozważone.

Podjęcie próby polemiki z argumentacją Sądu Najwyższego zawartą w uzasadnieniu głosowanej uchwały nie jest zadaniem łatwym. Trudno kwestionować przyjęte rozważania, natomiast można się zastanowić nad próbą wskazania trochę innego spojrzenia na omawiane zagadnienie, odwołać się do innych orzeczeń i argumentów, a w konsekwencji sprowokować dalszą dyskusję. Przede wszystkim należy podkreślić, że w dotychczasowym orzecnictwie dotyczącym pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości zagadnieniem pierwszoplanowym była kwestia skutków naruszenia przepisów o pierwszeństwie przy zawieraniu umowy sprzedaży, a zatem, czy naruszenie tych przepisów powoduje nieważność zawartej umowy sprzedaży, czy jedynie konsekwencje odszkodowawcze. Przedmiotem szczególnych rozważań był problem, czy i w jaki sposób naruszenie przepisów o pierwszeństwie wpływa na umowę sprzedaży nieruchomości, która została zawarta z osobą trzecią, a nie z osobą uprawnioną z tytułu pierwszeństwa.

W głosowanej uchwale przedmiotem rozważań jest taki stan faktyczny w którym Agencja – wykonując ustawowy obowiązek – zawiadomiła osobę uprawnioną z tytułu pierwszeństwa o przeznaczeniu nieruchomości na sprzedaż (art. 29 ust. 1c u.g.n.r.S.P.), osoba ta (zgodnie z art. 29 ust. 1 d u.g.n.r.S.P.) złożyła oświadczenie, że wyraża zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu, jednakże do zawarcia umowy nie doszło. W takiej sytuacji powstaje pytanie, czy osobie uprawnionej z tytułu pierwszeństwa przysługuje roszczenie o zawarcie umowy? Przedmiotem analizy nie są zatem takie okoliczności, jakich dotyczyły wspomniane wyżej orzeczenia (w których chodziło o wpływ naruszenia przepisów o pierwszeństwie na umowę zawartą z osobą trzecią), ale pozycja prawna uprawnionego z tytułu pierwszeństwa, z którym nie została zawarta umowa (nie została również zawarta z osobą trzecią), rozpatrywana z punktu widzenia możliwości dochodzenia zawarcia tej umowy.

W tym stanie rzeczy kwestią podstawową jest ustalenie sposobu zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości z osobą uprawnioną z tytułu pierwszeństwa jako kupującym. Bezsparnie wiadomo tylko tyle, że odbywa się to w drodze bezprzetargowej. Dla dokonania powyższych ustaleń zasadne będzie sięgnięcie do rozwiązań zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która – analogicznie jak w ustawie o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – dopuszcza sprzedaż nieruchomości w drodze przetargu i w drodze bezprzetargowej. Zgodnie z art. 28 u.g.n., sprzedaż nieruchomości następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej; warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu, natomiast warunki zbycia w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzonych z nabywcą. Powołany przepis stanowi także, że protokół

z przeprowadzonego przetargu lub protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowi podstawę do zawarcia umowy. Następnie przepis art. 37 ust. 2 u.g.n. określa przypadki, w których nieruchomości zbywana jest w drodze bezprzetargowej. Jednym z nich jest zbycie na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo. Z kolei przepis art. 39 ust. 2 u.g.n. przewiduje jeszcze jeden przypadek: jeśli drugi przetarg zakończy się wynikiem negatywnym, to stosowny organ w określonym terminie może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi.

Ze wskazanych rozwiązań jednoznacznie wynika, że zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej następuje w trybie rokowań. Ten tryb zawierania umów uregulowany jest w art. 72 k.c., a obecna jego nazwa to „tryb negocjacyjny”. Zarówno Kodeks cywilny, jak i ustawa o gospodarce nieruchomościami nie regulują formy prawnej prowadzenia rokowań i ustalenia ich wyniku. Również w wyroku SN z 10 stycznia 2003 r. (V CKN 1604/00) przyjęto, że postanowienia umowy o sprzedaży nieruchomości są uzgadniane w toku rokowań i podlegają kodeksowej regule zawierania umów w trybie rokowań (art. 72 k.c.). W wyroku tym Sąd orzekł, że „zawiadomienie najemcy o zamiarze sprzedaży lokalu było *sui generis* ofertą, której przyjęcie nie spowodowało zawarcia umowy sprzedaży, lecz otwierało następny etap rokowań, a nieosiągnięcie zgody w trakcie ich prowadzenia uniemożliwiło dokonanie sprzedaży”⁵. Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, sprzedaż nieruchomości osobie uprawnionej z tytułu pierwszeństwa następuje bez przetargu; dopiero gdy nieruchomości nie zostały sprzedane w tym trybie, lub tryb ten nie ma zastosowania, sprzedaż następuje w trybie publicznego przetargu.

Należy zgodzić się z poglądem Sądu Najwyższego, że zawiadomienie przez Agencję osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa o zamiarze sprzedaży nieruchomości nie jest oświadczeniem woli, a zatem nie stanowi elementu czynności cywilnoprawnej. Należy jednak postawić pytanie: czym jest takie zawiadomienie? W świetle wskazanych wyżej rozważań, mając na uwadze pogląd SN zawarty w uzasadnieniu uchwały z 21 grudnia 2006 r., zgodnie z którym w ustawie o gospodarce nieruchomościami zawarty jest modelowy charakter instytucji pierwszeństwa, należy przyjąć, że zawiadomienie stanowi rozpoczęcie rokowań w sprawie sprzedaży nieruchomości. Oświadczenie uprawnionego z tytułu pierwszeństwa, że wyraża zgodę na jej nabycie po cenie określonej w zawiadomieniu, wskazuje, że rokowania zakończyły się pomyślnie, albowiem strony uzgodniły istotne postanowienia umowy. Z § 4 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z 1 sierpnia 2003 r.⁶ wynika, że w zawiadomieniu Agencja podaje nie tylko cenę, ale również dane dotyczące nieruchomości, inne wa-

⁵ Wyrok SN z 10 stycznia 2003 r., V CKN 1604/00, „Wspólnota” 2004, nr 6, s. 58, LEX, nr 77072.

⁶ W sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów, Dz. U. 2003, Nr 140, poz. 1350.

runki nabycia nieruchomości, a także (w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej) zamieszcza informację o konieczności spełnienia przez nabywcę wymogu z art. 28a ustawy (w wyniku sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie może przekroczyć 500 ha). Akceptacja przez uprawnionego z tytułu pierwszeństwa treści zawiadomienia przesłanego przez Agencję Nieruchomości Rolnych wskazuje, że rokowania w sprawie sprzedaży nieruchomości zakończyły się pomyślnie, albowiem strony doszły do porozumienia w sprawie warunków sprzedaży.

Czy zatem w takiej sytuacji uprawnionemu z tytułu pierwszeństwa przysługuje roszczenie o zawarcie umowy, jeżeli zobowiązany z tytułu pierwszeństwa odmawia jej zawarcia? W głosowanej uchwale Sąd Najwyższy przyjął, że roszczenie o zawarcie umowy nie przysługuje. Natomiast kwestia ta nie jest w orzecznictwie jednoznaczna. Wskazuje się np., że ustawowe pierwszeństwo przewidziane w art. 34 ust. 1 pkt 2 u.g.n. nie jest równoznaczne z roszczeniem, nie jest bowiem prawem podmiotowym, z którego wynikałoby roszczenie „przymuszające” właściciela do sprzedaży nieruchomości. Roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości przysługiwałoby uprawnionemu z tytułu pierwszeństwa dopiero w sytuacji, gdyby strony w wyniku przeprowadzonych rokowań uzgodniły wszystkie istotne postanowienia umowy (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 24 lipca 2008 r., II SA/Gd 359/08, LEX, nr 511483).

Podobny pogląd został zaprezentowany w wyroku SN z 17 lipca 2009 r., IV CSK 109/09⁷, zgodnie z którym: „Jeśli – stosownie do art. 28 ust. 3 u.g.n. – zarówno protokół z przetargu, jak i protokół z rokowań stanowią podstawę zawarcia umowy, to nie ma uzasadnienia dla stanowiska, które odmawiałoby stronom protokołu uzgodnień dokonanych w toku rokowań roszczenia o zawarcie umowy. Przy ocenie skuteczności roszczenia o zawarcie umowy na podstawie protokołu uzgodnień nie ma też istotnego znaczenia fakt, że w protokole uzgodnień nie ustalono terminu zawarcia umowy sprzedaży. W każdym razie brak podstaw, aby powoływać się tu na art. 41 u.g.n. odnoszący się do przetargu, natomiast znajduje zastosowanie ogólna reguła wymieniona w art. 455 k.c. W uzasadnieniu wspomnianego wyroku SN m.in. odwołał się do sytuacji prawnej nabywcy nieruchomości ustalonego w drodze przetargu, który może dochodzić zawarcia umowy i w analogiczny sposób potraktował nabywcę nieruchomości ustalonego w drodze rokowań. Zważywszy, że przepisy nie wprowadzają żadnych formalnych wymogów co do formy ustaleń poczynionych w rokowaniach, nie można takich wymogów formułować. Ustalenia wynikające z rokowań mogą zatem wynikać z treści zawiadomienia Agencji o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, adresowanego do osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa, i oświadczenia tej osoby, że wyraża zgodę na nabycie tej nieruchomości na warunkach podanych w zawiadomieniu.

Wskazane orzeczenia wyraźnie różnicują pozycję prawną osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości. Nie negują generalnego poglądu,

⁷ Wyrok SN z 17 lipca 2009 r., IV CSK 109/09, LEX, nr 528224.

że z ustawowego pierwszeństwa nie wynika roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, dopuszczając takie roszczenie dopiero w sytuacji, gdy strony w wyniku przeprowadzonych rokowań uzgodniły wszystkie istotne postanowienia umowy sprzedaży. Dostrzec można zatem, że podnoszone przez Sąd Najwyższy argumenty, zawarte w uzasadnieniu głosowanej uchwały, nie stanowią pełnego i wyczerpującego przedstawienia zagadnienia. W swoich rozważaniach Sąd Najwyższy właściwie opiera się na tych argumentach, na które wskazywano przy rozważaniu skutków naruszenia pierwszeństwa nabycia, w przypadku gdy doszło do zbycia nieruchomości na rzecz osoby nieuprawnionej z tytułu pierwszeństwa. Wówczas dodatkowo pojawiały się takie aspekty, jak potrzeba ochrony osoby trzeciej, która nabyła nieruchomość, jak również zapewnienie stabilnych i pewnych rozwiązań w zakresie obrotu nieruchomościami. W sytuacji gdy Agencja – zgodnie z ustawowym obowiązkiem – zawiadamia uprawnionego z tytułu pierwszeństwa o zamiarze sprzedaży nieruchomości, ten w określonym terminie składa oświadczenie, że wyraża zgodę na nabycie nieruchomości na warunkach podanych w zawiadomieniu, a Agencja mimo to odmawia zawarcia umowy sprzedaży i nie zawiera jej również z osobą trzecią, wówczas ochrony prawnej wymaga wyłącznie osoba uprawniona z tytułu pierwszeństwa.

Mając na uwadze stanowisko Sądu Najwyższego przedstawione w głosowanej uchwale z 7 października 2008 r., a następnie pogląd wyrażony w wyroku z 17 lipca 2009 r., pojawia się zasadnicze pytanie, jakie jest ostateczne stanowisko Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie, albowiem rozstrzygnięcia te prowadzą do zasadniczo różnych wniosków i – co za tym idzie – odmiennych skutków prawnych. Z tak skomplikowanym zagadnieniem, jakim jest instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości, z pewnością jeszcze nie raz przyjdzie się zmierzyć Sądowi Najwyższemu w kolejnych orzeczeniach.

ELŻBIETA KREMER

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 18 grudnia 2008 r., III CZP 125/08⁸

Nieruchomość wydzielona w wyniku scalenia przeprowadzonego na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów (Dz.U. Nr 11, poz. 80 ze zm.) w zamian za grunty stanowiące własność uczestnika oraz innego właściciela, nieuczestniczącego w tym postępowaniu, stanowi przedmiot ich współwłasności.

Teza uchwały wydaje się zupełnie oczywista i należy ją zaakceptować. Jednakże po szczegółowej analizie stanu faktycznego (dostyc szcztatkowego) i motywów rozstrzygnięcia pojawiają się niedomówienia, a nawet wątpliwości. Niektóre zagadnienia wymagają nieco szerszego wyjaśnienia, niż uczynił to Sąd Najwyższy w uzasadnieniu

⁸ OSNIC 2009, nr 11, poz. 149.

uchwały. Ich rozwinięcie przyczyni się – być może – do lepszego zrozumienia mechanizmów scalania i płynących z niego konsekwencji administracyjno- i cywilnoprawnych.

Nie ulega wątpliwości, że przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne musi być analizowane w oparciu o wersję ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu gruntów (Dz. U. 1982, Nr 11, poz. 80)⁹. W tym miejscu należy jednak zauważyć, że zarówno Sąd Okręgowy, jak i Sąd Najwyższy nie dostrzegły, iż ustawa z 1982 r. pomija „wymianę gruntów”; pojawiła się ona ponownie dopiero po nowelizacji z 24 lutego 1989 r.¹⁰

Przyjmuje się (raczej powszechnie), że scalanie gruntów jest zbiorowym zabiegiem urzędniowo-rolnym, którego celem jest stworzenie korzystnych warunków gospodarowania w rolnictwie, poprawa struktury obszarowej gospodarstw, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów i dostosowanie do infrastruktury rolnictwa. Ustawodawca musiał zatem stworzyć takie mechanizmy podjęcia postępowania, które spełniałyby postawione cele. Co do zasady, prawodawca (nie tylko polski) pozostawił w tym zakresie inicjatywę zainteresowanym. Czasami formułowano dodatkowe wymogi, np. co do większości wnioskodawców czy arealu gruntów, którymi władają. Obie te przesłanki były aktualne w czasie obowiązywania ustawy z 1982 r. i podjęcia postępowania scaleniowego, którego konsekwencję stanowiło pytanie przedstawione Sądowi Najwyższemu.

Według art. 3 ust. 1 cytowanej ustawy, do podjęcia postępowania wystarczyły wnioski „[...] większości właścicieli gruntów rolnych lub właścicieli gruntów, których obszar przekracza połowę gruntów całej wsi”. Z tego przepisu płynie wniosek i równocześnie charakterystyczna cecha postępowania scaleniowego – w interesie większości (można domniemywać, iż jest to również interes społeczny) do obszaru scalenia mogą być włączone nie tylko grunty właścicieli, którzy nie byli inicjatorami scalenia, choć w nim uczestniczyli, ale także tych, którzy w ogóle nie uczestniczyli w scaleniu. Przyjmując ten punkt widzenia, nie można podzielić wątpliwości Sądu Rejonowego w G., że podmiot, który jest właścicielem gruntów włączonych do obszaru scalenia lub jego następcy prawni, powinni w tym postępowaniu uczestniczyć. To nie prawo własności przesądza bowiem o objęciu gruntów postępowaniem scaleniowym i obliuguje do uczestnictwa w nim, lecz swoisty przymus większości nad mniejszością. Powyższe stwierdzenie jest też pomocne przy wskazaniu swoistości dalszych etapów scalenia, a zwłaszcza szacunku gruntów i wydzielenia nowych działów.

W większości procedur scaleniowych przyjmuje się zasadę ekwiwalentności gruntów wydzielonych w następstwie scalenia. Jego uczestnicy otrzymują – w zamian za grunty posiadane przed podjęciem scalenia – grunty o takiej samej wartości sza-

⁹ Na temat zmian ustawodawstwa scaleniowego zob. A. Zieliński, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 262-263.

¹⁰ Dz. U. 1989, Nr 10, poz. 55.

cunkowej. Odstępstwa od tej zasady należą do wyjątków i są zazwyczaj wyraźnie określone. W każdym przypadku winny być ograniczone do niezbędnego minimum.

Wydzielenie nowych działów jest czynnością ewidentnie techniczną. Równocześnie jednak, m.in. ze względu na wspomniany już element przymusu występujący w postępowaniu scaleniowym, przygotowany projekt powoduje często wiele konfliktów między jego uczestnikami. Oczekują oni tylko poprawy warunków gospodarowania (najczęściej subiektywnie rozumianych). Takie oczekiwania nie zawsze można spełnić ze względów technicznych. Poza tym są one sprzeczne z samą ideą scalenia, które ma poprawić warunki wszystkich uczestników postępowania.

Sąd Najwyższy słusznie zauważa, że „nie jest wykluczone”, iż grunty przedscaleniowe jednego właściciela podlegają podziałowi i wchodzi w skład nowo projektowanych działów. Moim zdaniem, konstatacja ta wymaga znacznie silniejszego podkreślenia niż wyrażenie wątpliwości. Praktyka wykazuje, że tylko wyjątkowo wszystkie grunty jednego właściciela wchodzi w skład nowego działu, natomiast znacznie częściej dochodzi do podziału i włączenia do różnych nowo projektowanych areałów. W kontekście wydzielenia działu (optymalnie w jednej obwodnicy) trudno zrozumieć, co ma znaczyć stwierdzenie Sądu Najwyższego: „[...] zachowuje prawo własności gruntów w granicach sprzed postępowania scaleniowego”, powstaje bowiem zupełnie nowa nieruchomości utworzona w oparciu o wartość szacunkową. O jakie granice zatem chodzi? Nie sądzę, by chodziło o granice określone w art. 140 k.c., gdyż one nie mogą ulec zmianie. Być może Sąd Najwyższy miał na uwadze tylko fizyczne granice jednej z wielu nieruchomości tworzących nowy dział. Taki wariant jest możliwy, pod jednym wszakże warunkiem: cała nieruchomości przedscaleniowa musiała by wejść w skład nowego działu, co raczej rzadko zdarza się w praktyce.

Analizując inny fragment uzasadnienia uchwały, można dostrzec raczej niefortunne sformułowanie Sądu Najwyższego, które może sugerować zupełnie inne rozumowanie, niż to, które legło u podstaw uchwały. Otóż, zdaniem Sądu, „[...] przedstawiona wcześniej [w uzasadnieniu – uzup. A.Z.] ocena sytuacji prawnej właściciela gruntów objętych postępowaniem scaleniowym, niebędącego jej uczestnikiem, odnosi się odpowiednio również do tych przypadków, w których grunty ‘wniesione’ do postępowania scaleniowego przez jego uczestnika w części stanowiły jego własność, a w części był on jedynie samoistnym posiadaczem gruntu”. Taka sytuacja występowała w rozstrzyganej sprawie. Ujęcie w cudzysłów słowa „wniesione” zdaje się świadczyć, iż jest to pewien skrót myślowy. Wydaje się, że faktycznie sytuacja wyglądała w ten sposób, iż uczestnik postępowania co do części gruntów włączonych do obszaru scalenia był posiadaczem samoistnym, a część stanowiła własność jego i poprzedników prawnych wnioskodawców w postępowaniu o zniesienie współwłasności. Wobec treści pytania prawnego Sąd Najwyższy zajął się wyłącznie relacjami właściciela niebędącego uczestnikiem postępowania i właściciela, który uczestniczył w postępowaniu i może był nawet jednym z jego inicjatorów. Skoro decyzja o scaleniu gruntów nie przesądzała tytułu własności (art. 25 ust. 1 zd. 2), to słusznie Sąd Najwyższy przyjął, że w takim przypadku należy stosować do sched poscaleniowych

przepisy prawa cywilnego, odnoszące się do własności nieruchomości. Ponieważ prawo własności przed podjęciem scalenia przysługiwało kilku podmiotom, a nowy dział jest ekwiwalentem za te grunty, to wcześniejsze uprawnienia właścicielskie skierowane są już do innego, lecz tego samego (dla kilku podmiotów) przedmiotu, a to odpowiada konstrukcji współwłasności.

Można żałować, że przy okazji odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne Sąd Najwyższy choć w kilku zdaniach nie odniósł się do relacji poscaleniowych właścicieli i posiadaczy samoistnych. Prawdopodobnie przyjął, że – w kontekście cytowanego art. 25 ust. 1 zd. 2 ustawy o scalaniu gruntów – jest to całkowicie zbędne. W sensie gospodarczym dochodzi bowiem do wyodrębnienia przestrzeni produkcyjnej w nowych granicach, ale nie zmienia to nic, jeśli chodzi o tytuł prawny do nowego działu. Prawo własności będzie się odnosiło do ekwiwalentu za grunty przedscaleniowe, a posiadanie – do tej części gruntów (też ekwiwalentnej), które dotychczas były jego przedmiotem.

Podsumowując, można wyrazić zadowolenie, że przedmiotem rozstrzygnięć Sądu Najwyższego bywają też problemy scaleniowe. Może się wydawać, że współcześnie, w dobie konsolidacji i uprzemysłowienia rolnictwa, zagadnienie rozdrobnienia struktur przestrzennych przestaje, albo nawet już przestało istnieć. Pojawiające się wątpliwości dowodzą, że Polska tych problemów jeszcze nie rozwiązała.

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

WYBRANE ZAGADNIENIA Z PROBLEMATYKI ROLNEJ W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych*

1. Płatności dla gospodarstw niskotowarowych

Pomoc finansowa dla gospodarstw niskotowarowych, jako szczególna forma wsparcia finansowego dla nowych państw członkowskich, wprowadzona została Traktatem akcesyjnym dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE, L 03, 236.33).

* Opracowanie obejmuje orzeczenia z 2009 r., zamieszczone w zbiorze orzeczeń na stronach internetowych Sądu.

Traktatem akcesyjnym zmienione zostało rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z EFOGR poprzez dodanie rozdziału IXa zatytułowanego „Szczególne środki dla nowych państw członkowskich”. W rozdziale tym art. 33b dotyczy wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych w trakcie restrukturyzacji i zawiera następującą definicję takiego gospodarstwa: „Dla celów niniejszego artykułu pojęcie ‘gospodarstwa niskotowarowego’ oznacza gospodarstwa, produkujące głównie na własne potrzeby, ale również sprzedające część swojej produkcji”.

W Polsce zadania oraz właściwość jednostek organizacyjnych i organów w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich, w dniu rozstrzygnięcia wniosku, określała ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹¹ oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej rozporządzenie Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich¹².

Przepis § 3 rozporządzenia określał przesłanki, jakie musi spełniać producent rolny będący osobą fizyczną, aby otrzymać wsparcie finansowe dla gospodarstwa niskotowarowego. Jedną z takich przesłanek jest prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie będącym gospodarstwem niskotowarowym o wielkości ekonomicznej co najmniej 2 EJW (ESU) i nie więcej niż 4 EJW (ESU) w rozumieniu decyzji nr 85/377/EWG z 7 czerwca 1985 r. ustanawiającej wspólnotową typologię gospodarstw rolnych¹³. Powołane rozporządzenie nie zawiera innej definicji gospodarstwa rolnego, nie wprowadza kryterium wielkości powierzchni, ani nie odsyła do definicji gospodarstwa rolnego zawartych w innych aktach prawnych. Również ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich nie zawiera definicji gospodarstwa rolnego.

Z kolei, zgodnie z treścią § 3 pkt 3a powołanego rozporządzenia, pomoc może być przyznana producentowi rolnemu będącemu osobą fizyczną, który prowadzi działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego lub jego małżonka, lub przedmiot ich współwłasności. Tym samym producent rolny, który jest współwłaścicielem gospodarstwa rolnego z innymi osobami fizycznymi, nie spełnia tej przesłanki, bez względu na źródło powstania współwłasności, jak również bez względu na związki rodzinne i pokrewieństwo zachodzące między współwłaścicielami. Te dwie wskazane wyżej przesłanki, od spełnienia których uzależnione było nabycie prawa do pomocy finansowej dla gospodarstw niskotowarowych, stały się w praktyce przedmiotem sporów i wątpliwości, co znalazło swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

¹¹ Dz. U. 2003, Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.

¹² Dz. U. 2004, Nr 286, poz. 2870.

¹³ Dz. Urz. UE, L. 85.220.1; Dz. Urz. UE – sp.03-6-198.

1.1. W sprawie o sygn. II GSK 326/09 Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z 22 lipca 2009 r., oddalił skargę kasacyjną organu, podzielając stanowisko sądu pierwszej instancji (sygn. III SA/Kr 276/06). W sprawie tej, w której organ administracji odmówił przyznania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, wskazując na treść § 3 ust. 1 pkt 3a powoływanego rozporządzenia, gospodarstwo rolne stanowiło współwłasność skarżącej i jej dzieci, a źródłem tej współwłasności było dziedziczenie na podstawie ustawy po zmarłym mężu i ojcu.

Sąd I instancji, rozpoznając przedmiotową sprawę, stanął przed koniecznością odpowiedzi na pytanie, czy Rada Ministrów, wprowadzając w § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 7 grudnia 2004 r.¹⁴ wymóg, iż gospodarstwo rolne ma „stanowić przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka, albo przedmiot ich współwłasności”, nie przekroczyła zakresu delegacji ustawowej i nie naruszyła podstawowych zasad konstytucyjnych. Konsekwencją takiej decyzji jest bowiem zróżnicowanie w sposób nieuzasadniony sytuacji prawnej potencjalnych beneficjentów tej pomocy.

Należy zaznaczyć, że stanowiący delegację ustawową przepis art. 3 ust. 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej nie zawierał kryterium pozwalającego na różnicowanie sytuacji prawnej beneficjentów będących osobami fizycznymi, podobnie jak wskazane wcześniej rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999. W rozpoznawanej sprawie sąd ocenił, że przepis § 3 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia wydany został z naruszeniem delegacji ustawowej, a w konsekwencji jest sprzeczny zarówno z ustawą, jak i Konstytucją i odmówił jego zastosowania.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Zasada ta jest powtórzona w art. 4 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i daje podstawę do incydentalnej kontroli przez sąd przepisów prawa, które są usytuowane poniżej ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną wniesioną przez organ, zawiesił postępowanie, albowiem Prezes NSA wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że § 3 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia RM z 7 grudnia 2004 r. jest niezgodny z delegacją ustawową, tj. z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że ograniczył prawo do otrzymania płatności dla gospodarstw niskotowarowych wyłącznie do producentów rolnych prowadzących działalność

¹⁴ Rozporządzenie RM z 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.

rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot ich własności lub jego małżonka, albo ich współwłasności.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 24 marca 2009 r. (sygn. U 6/07) umorzył postępowanie w sprawie powyższego wniosku ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu. Jako podstawę prawną umorzenia postępowania wskazano art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym postępowanie umarza się, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny szczegółowo odniósł się do tej kwestii, rozważając, kiedy „w sensie konstytucyjnym” przepis traci moc obowiązującą, a także poczynił uwagi na temat miejsca rozporządzeń w systemie źródeł prawa polskiego. W tej ostatniej kwestii Trybunał Konstytucyjny uznał, że w świetle Konstytucji nie jest dopuszczalne uregulowanie zakresu podmiotowego świadczeń wypłacanych z funduszy Unii Europejskiej w rozporządzeniu z pominięciem ustawy.

W takich okolicznościach Naczelny Sąd Administracyjny podjął zawieszone postępowanie i po rozpoznaniu sprawy oddalił skargę kasacyjną organu jako niezasadną. W uzasadnieniu podtrzymano argumenty podnoszone przez sąd I instancji, dodatkowo wskazując na cele, jakie spełniać powinna pomoc finansowa dla gospodarstw niskotowarowych.

1.2. W sprawie o sygn II GSK 319/09 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 lipca 2009 r. uwzględnił skargę kasacyjną skarżącego, uchylił zaskarżony wyrok sądu I instancji (sygn. II SA/Łd 796/06) oraz decyzję organu II instancji i utrzymany w mocy decyzję I instancji. W sprawie tej organ administracji odmówił przyznania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, wskazując, że wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego (ESU) została przez skarżącego wyliczona z uwzględnieniem nie tylko gruntów stanowiących własność producenta rolnego, ale również gruntów dzierżawionych. Argumentem takiej decyzji był fakt, że § 3 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. stanowi tylko o gruntach stanowiących własność producenta rolnego, jego współmałżonka albo będących ich współwłasnością, a zatem wielkość ekonomiczna wskazana we wniosku powinna być pomniejszona o standardową nadwyżkę uzyskaną z upraw na gruntach niestanowiących przedmiotu własności producenta rolnego, czyli na gruntach dzierżawionych. Tak wyliczona wielkość ekonomiczna gospodarstwa wynosiła 1,59 ESU, nie został więc spełniony wymóg określony w treści § 3 ust. 1 pkt 3b powoływanego rozporządzenia, odnoszący się do wielkości ekonomicznej gospodarstwa, która powinna wynosić co najmniej 2 ESU i nie więcej niż 4 ESU. Sąd I instancji podzielił pogląd organu administracji.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał co następuje: rozporządzenie z 7 grudnia 2004 r. wydane zostało na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, która to ustawa stanowi w art. 5 ust. 1a, iż pomoc finansowa w zakresie

wspierania rozwoju obszarów wiejskich jest udzielana na wniosek producenta rolnego w rozumieniu przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Z art. 3 ust. 1 i 3 tej ustawy wynika zaś, że producentem rolnym jest m.in. posiadacz gospodarstwa rolnego, rozumianego jako nieruchomość rolna, w tym również dzierżawca.

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 28 listopada 2003 r., Rada Ministrów została upoważniona do określenia szczegółowych warunków i trybu udzielania, wstrzymywania, zawieszania, zwracania i zmniejszania pomocy finansowej na działania objęte planem rozwoju obszarów wiejskich. Z delegacji tej nie wynika, aby Rada Ministrów została upoważniona do zawężenia kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych jedynie do beneficjentów legitymujących się prawem własności.

Skoro w ustawie określono krąg beneficjentów tej pomocy (producenci rolni w rozumieniu przepisów o krajowym systemie ewidencji), to należy przyjąć, że w części, w której przepis wykonawczy, tj. § 3 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia RM z 7 grudnia 2004 r., wprowadził ograniczenia podmiotowe do otrzymania płatności dla gospodarstwa niskotowarowego wyłącznie dla producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego, jego małżonka albo przedmiot ich współwłasności, rozporządzenie zostało wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z tych środków, zawarte w § 3 ust. 1 pkt 3a cytowanego rozporządzenia, wykracza poza upoważnienia ustawowe. Jak podkreślił NSA, nietrafna jest teza sądu I instancji, który wskazał, że organy prawidłowo przyjęły do wyliczenia wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego tylko grunty stanowiące własność skarżącego.

Dodatkowo NSA wskazał, że również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 24 marca 2009 r. (sygn. U 6/07) odniósł się do przepisu § 3 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia RM z 7 grudnia 2004r. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał stwierdził, że zakres podmiotowy pomocy dla gospodarstw niskotowarowych nie został określony w obowiązujących bezpośrednio aktach prawa UE, materia ta nie może być zatem przedmiotem samoistnej regulacji w akcie wykonawczym. Określenie zakresu podmiotowego świadczeń należy bowiem do materii ustawowej, wobec powyższego § 3 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia RM z 7 grudnia 2004 r. wydany został z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

2. Ewidencja producentów, ewidencja gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności

W sprawie o sygn. II GSK 1029/08 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 lipca 2009 r. uwzględnił skargę kasacyjną organu, uchylił wyrok sądu I instancji i oddalił skargę skarżącej.

Przedmiotem sporu była kwestia wpisu skarżącej do ewidencji producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego w sytuacji, gdy małżonek skarżącej był już zarejestrowany w Krajowym Systemie Ewidencji Producentów i został mu nadany numer identyfikacyjny. Organy administracyjne odmówiły skarżącej wpisu do ewidencji i nadanie numeru identyfikacyjnego wskazując na treść przepisu art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹⁵, zgodnie z którym w przypadku małżonków nadaje się jeden numer identyfikacyjny temu małżonkowi, co do którego współmałżonek wyraził pisemną zgodę. Z kolei skarżąca argumentowała, że zarówno gospodarstwo rolne prowadzone przez nią, jak i gospodarstwo rolne prowadzone przez małżonka należą do ich majątków osobistych.

Sąd I instancji uwzględniając skargę przyjął, że przepis art. 12 ust. 4 ustawy nie przewiduje wyjątków od zasady nadawania numeru identyfikacyjnego tylko jednemu małżonkowi, niemniej nie oznacza to, aby takich wyjątków nie było. Zdaniem sądu I instancji, małżonkom można nadać osobne numery identyfikacyjne, jeżeli istnieje między nimi rozdzielność majątkowa w rozumieniu przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, małżonkowie prowadzą dwa odrębne gospodarstwa rolne i każde z nich jest samodzielne pod względem technicznym i ekonomicznym. Ponadto – zdaniem sądu I instancji – stanowiska organu administracji nie da się obronić, biorąc także pod uwagę definicję gospodarstwa rolnego zawartą w art. 55³ k.c. (na marginesie tej sprawy trzeba zaznaczyć, że takie stanowisko było również prezentowane m.in. w wyrokach: WSA w Lublinie z 8 października 2008 r., (sygn. I SA/Lu 250/08), WSA w Bydgoszczy z 28 kwietnia 2009 r. (sygn. II SA/Bd 131/09).

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił poglądu sądu I instancji, ponieważ pogląd ten narusza przepis prawa materialnego, a mianowicie art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów. Jak podkreślił NSA, kwestia wpisu do ewidencji producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego, niezbędnych dla ubiegania się o świadczenia objęte programami pomocowymi Unii Europejskiej, normowana jest bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa publicznego. Przepisy prawa prywatnego mogłyby znaleźć zastosowanie tylko wtedy, gdy wyraźnie tak stanowiłby odpowiedni przepis normujący kwestie związane z objęciem danego działania programem pomocowym. A zatem posiadanie odrębnego gospodarstwa rolnego ze strony współmałżonka producenta rolnego, który wpisany jest do ewidencji producentów i legitymuje się numerem identyfikacyjnym, nie uprawnia współmałżonka – posiadającego oddzielne gospodarstwo rolne jako majątek osobisty – do ubiegania się o wpis do ewidencji producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego, albowiem brak przepisu, który pozwalałby na uwzględnienie takiego wniosku.

¹⁵ Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 ze zm.

3. Renty strukturalne

3.1. W sprawie o sygn. II GSK 68/09 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2009 r. sformułował następującą tezę: „W żadnym przepisie rozporządzenia z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania ‘Renty strukturalne’¹⁶ nie preferuje się i nie różnicuje wysokości renty strukturalnej w zależności od tego, czy przeniesienie własności użytków rolnych powiększyło jedno lub kilka gospodarstw rolnych. Oznacza to, że w miejsce niektórych warunków przewidzianych w § 6 ust. 1 pkt 2 lit. b) dla przekazania gospodarstwa przy ubieganiu się o rentę strukturalną w podstawowej wysokości, należy wprowadzić zmiany wynikające z § 12 ust. 5”¹⁷.

W niniejszej sprawie przedmiotem sporu była wykładania § 12 ust. 5 powołanego wyżej rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r. Przepis ten stanowi, że wysokość renty strukturalnej zwiększa się o 15% kwoty najniższej emerytury w przypadku przekazania osobie w wieku poniżej 40 lat gospodarstwa rolnego, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 2, o łącznej powierzchni użytków rolnych większej niż 10 ha.

Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że wnioskodawca złożył do organu I instancji wnioski o przyznanie renty strukturalnej. Po otrzymaniu postanowienia wydanego przez organ I instancji o spełnieniu warunków wstępnych wymaganych do uzyskania renty, wnioskodawca i jego małżonka przekazali w drodze darowizny 13,51 ha użytków rolnych (synowi – 8,16 ha, zięciowi – 5,35 ha). Decyzją organu I instancji przyznana została wnioskodawcy renta strukturalna. Ustalając wysokość renty strukturalnej organ I instancji nie uwzględnił jednak zwiększenia tej kwoty zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia. Organ II instancji po rozpatrzeniu odwołania utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, argumentując, że wnioskodawca nie spełnił przesłanki przyznania zwiększenia renty o 15%, ponieważ żadna z osób przejmujących gospodarstwo rolne nie otrzymała co najmniej 10 ha użytków rolnych.

Uchylając obie wskazane decyzje, sąd I instancji stwierdził, że organy obu instancji dokonały błędnej wykładni § 12 ust. 5 rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r., a Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną organu, podzielając stanowisko sądu I instancji. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że przepis § 12 ust. 5 rozporządzenia nie zawiera samodzielnej normy prawnej, lecz odsyła do § 6 ust. 1 pkt 2 po to, aby w drodze wykładni zbudować ją na podstawie przesłanek składających się łącznie na uprawnienie rolnika do zwiększenia renty strukturalnej o 15%.

Należy przypomnieć, że prawo do renty strukturalnej jest uzależnione od spełnienia szeregu ściśle określonych warunków, w tym przekazania gospodarstwa rolnego w całości na rzecz jednego następcy (§ 6 ust. 1 pkt 2a), bądź na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw przez odpłatne lub nieodpłatne przeniesienie własności użytków rolnych wchodzących w jego skład (§ 6 ust. 1 pkt 2b). W obu sytuacjach obo-

¹⁶ Dz. U. 2007, Nr 109, poz. 750.

¹⁷ LEX, nr 550303.

wiążują minimalne normy obszarowe przekazywanego gospodarstwa (§ 4 pkt 5). Jeżeli gospodarstwo obejmuje następcą rozpoczynający po raz pierwszy działalność rolniczą, nie mając ukończonych 40 lat życia w dniu złożenia wniosku o rentę strukturalną (§ 2 pkt 3), dotychczasowe gospodarstwo zmienia właściciela. Jeśli dochodzi do przekazania użytków rolnych na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw, dotychczasowe gospodarstwo też przestaje istnieć, z tą jednak różnicą, że wzmacnia zdolność produkcyjną już istniejących gospodarstw rolników, którzy nie ukończyli 50 roku życia (§ 7 ust. 1 pkt 1 lit. a *in fine*). Do tak sformułowanych wymogów należy odnieść dwa dodatkowe, określone w § 12 ust. 5 jako niezbędne do uzyskania podwyższonej renty strukturalnej o 15% kwoty najniższej emerytury. Nie ulega wątpliwości, że dotyczą one wieku osoby (40 lat), której przekazuje się gospodarstwo i łącznej powierzchni użytków rolnych (więcej niż 10 ha) przekazywanego gospodarstwa. Jak podkreśla NSA, żaden przepis rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r. nie preferuje i nie różnicuje wysokości renty strukturalnej w zależności od tego, czy przeniesienie własności użytków rolnych powiększyło jedno, czy kilka gospodarstw rolnych.

3.2. W sprawie o sygn. II GSK 519/08 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 marca 2009 r. oddalił skargę kasacyjną organu, podzielając stanowisko sądu I instancji. W rozpoznawanej sprawie organ I instancji z urzędu wznowił postępowanie w sprawie zakończonej wydaniem decyzji o przyznaniu renty strukturalnej. Przesłanką wznowienia postępowania było uzyskanie przez organ informacji o posiadaniu przez wnioskodawcę działek, które nie zostały wykazane we wniosku o rentę strukturalną.

W trakcie postępowania ustalono, że wnioskodawca jest współwłaścicielem w 1/6 części z 10,71 ha użytków rolnych, odziedziczonych po ojcu skarżącego. W związku z powyższym organ I instancji uchylił własną decyzję o przyznaniu renty strukturalnej i odmówił jej przyznania, wskazując jako podstawę prawną § 4 pkt 4 i 5, § 6 ust. 1, § 9 w zw. z § 20 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r.¹⁸ W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że powodem odmowy przyznania renty strukturalnej był fakt, że wnioskodawca nie przekazał wszystkich gruntów, które były w jego posiadaniu. W odwołaniu skarżący wskazał, że sporne działki otrzymał wraz z matką i siostrą w spadku po ojcu. Oświadczył również, że grunty te są od szeregu lat przedmiotem dzierżawy. Organ II instancji utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, podkreślając, że w myśl § 6 powoływanego rozporządzenia warunek przekazania gospodarstwa rolnego jest spełniony wówczas, gdy zostały przekazane wszystkie użytki rolne wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, będące zarówno w posiadaniu wnioskodawcy, jak i jego małżonka (dotyczy to również współposiadania).

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskanie rent strukturalnych, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 1191 ze zm.

Sąd I instancji uwzględnił skargę skarżącego i uchylił zaskarżone decyzje, nie podzielając poglądu prawnego przedstawionego przez organy administracji, a Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 marca 2009r. oddalił skargę kasacyjną organu. W uzasadnieniu swego wyroku NSA dokonał następującej wykładni wskazanych wyżej norm prawnych: rentę strukturalną przyznaje się producentowi będącemu osobą fizyczną, prowadzącemu na własny rachunek działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym, jeżeli spełnione zostały warunki określone w § 4 pkt 1-7 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. Do warunków tych zalicza się m.in. przekazanie przez rolnika gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni co najmniej 1 ha (§ 4 pkt 4) oraz zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej (§ 4 pkt 5). W § 6 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia sprecyzowany został warunek przekazania gospodarstwa rolnego, o którym mowa w § 4 pkt 4, warunek ten jest spełniony, gdy zostały przekazane wszystkie użytki rolne wchodzące w skład tego gospodarstwa, będące zarówno przedmiotem odrębnej własności rolnika i jego żony, jak również przedmiotem współwłasności, z zastrzeżeniem § 9 pkt 1.

Natomiast z treści § 9 pkt 1 rozporządzenia wynika, że warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej uważa się za spełniony, jeśli po przekazaniu gospodarstwa rolnego łączna powierzchnia użytków rolnych posiadanych (współposiadanych) przez uprawnionego do renty strukturalnej i jego małżonka nie przekracza 0,5 hektara, a działalność rolnicza prowadzona na tych użytkach służy wyłącznie zaspokajaniu potrzeb własnych uprawnionego oraz osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym.

Jak podkreślił NSA, z powyższych przepisów wynika, że negatywną przesłanką uniemożliwiającą przyznanie renty strukturalnej jest posiadanie przez uprawnionego do renty strukturalnej (współposiadanie przez uprawnionego do renty strukturalnej wraz z małżonkiem) gruntów rolnych (użytków rolnych) o powierzchni przekraczającej 0,5 ha i prowadzenie na nich działalności rolniczej innej niż ta, o której mowa w § 9 pkt 1, tj. działalności rolniczej komercyjnej. Dokonując wykładni powyższych przepisów, należy zwrócić uwagę, że w treści § 9 pkt 1 rozporządzenia występuje pojęcie „posiadanie”, a nie „własność”. NSA odwołuje się do przepisu art. 336 k.c., który wskazuje, że istotnym elementem posiadania jest materialny związek osoby z rzeczą, tym samym nie może być wątpliwości, że nie prawo, lecz rzecz leży u podstaw konstrukcji posiadania. Według przeważającej opinii doktryny, posiadanie jest stanem faktycznym, na który składają się dwa elementy: faktyczna władza (*corpus possessionis*) i wola wykonywania tego władztwa dla siebie (*animus rem sibi habendi*).

W związku z powyższym stwierdzić należy, że nie można mówić o posiadaniu bez jego podstawowego elementu określonego jako *corpus*, tj. bez faktycznego władania rzeczą, a sama wola władania jako właściciel (*animus*) do istnienia posiadania jest niewystarczająca. Powyższe rozważania prowadzą NSA do wniosku, że nie ma znaczenia zachowanie przez rolnika udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne, którym nie władał i w którym nie prowadził na własny rachunek działalności rolniczej.

W konkluzji Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że w sytuacji w której zostaje ustalone, iż rolnik (wnioskodawca) ubiegający się o przyznanie renty strukturalnej lub jego małżonek są współspadkobiercami w spadku, który obejmuje także udział w gospodarstwie rolnym, konieczne staje się przeprowadzenie postępowania dowodowego celem ustalenia, czy wymieniony wyżej rolnik (lub jego małżonek) władał gospodarstwem rolnym wchodzącym w skład spadku, a w szczególności czy miał wyodrębniony fizycznie obszar gruntu i prowadził na nim komercyjną działalność rolniczą. Samo bowiem dziedziczenie udziału w gospodarstwie rolnym potwierdzone prawomocnym postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku nie oznacza ani posiadania tego udziału w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, ani prowadzenia komercyjnej działalności rolniczej, o jakiej mowa w powołanym wyżej rozporządzeniu.

4. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca

W sprawie o sygn. II OSK 1835/08 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2009 r. oddalił skargę kasacyjną Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dzielając stanowisko Sądu I instancji. W sprawie tej Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy własne postanowienie w przedmiocie zgłoszenia sprzeciwu na wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemca, wskazując na art.106 § 5 k.p.a. oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹⁹.

W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że przedmiotowe działki należą do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i obejmują grunty orne, tereny mieszkaniowe, nieużytki, nadto dla terenu objętego wnioskiem brak jest obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo organ wskazał, że grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa powinny stanowić rezerwę na powiększenie przede wszystkim gospodarstw rodzinnych, gdyż – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁰ – preferowanym nabywcą jest rolnik prowadzący gospodarstwo rodzinne. Ponadto organ podniósł, że wnioskodawca nie uzasadnił, że na cele jego działalności niezbędne jest nabycie nieruchomości o kilkuset hektarowej powierzchni, a także powołując się na art.1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wskazał, że wydanie zezwolenia byłoby sprzeczne z interesem rolnictwa, gdyż oznaczałoby zgodę na nadmierną koncentrację nieruchomości rolnych w rękach jednego podmiotu.

Sąd I instancji po rozpoznaniu skargi uchylił zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu wyroku Sąd zaznaczył, że kwestia odmowy lub wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca ma charakter uznania administracyjnego, co

¹⁹ Dz. U. z 2004, Nr 167, poz. 1758 ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 64, poz. 592.

jednak nie oznacza dowolności, ponieważ zgodnie z art. 7 k.p.a. organ administracji jest zobowiązany do wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego, rozważenia wszystkich argumentów podniesionych przez stronę i załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywatela, w tym przypadku polskiej spółki prawa handlowego uznawanej za cudzoziemca tylko przy nabyciu nieruchomości.

Sąd wskazał również, że zarówno we wniosku, jak i w skardze wnioskodawca podnosił, że jest od szeregu lat dzierżawcą przedmiotowych nieruchomości, z tego tytułu Agencja Nieruchomości Rolnych poinformowała wnioskodawcę o przysługującym mu prawie pierwszeństwa nabycia nieruchomości zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²¹. Okoliczność ta wymagała uwagi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, albowiem pierwszeństwo w nabyciu tego gruntu może wpływać na ocenę przesłanki określonej w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jako względy polityki społecznej.

Sąd podkreślił, że powyższy element powinien być uwzględniony przez organ, ponieważ art. 1 ust.1 ustawy o nabywaniu nieruchomości nie przewiduje pozytywnych przesłanek do udzielenia przedmiotowej zgody, zatem – rozumując *a contrario* – należy sięgnąć do art. 1 a ust.1 powołanej ustawy, formułującego przesłanki negatywne, których wystąpienie uniemożliwia wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca. Zgodnie bowiem z art. 1a ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości zezwolenie, o którym mowa w art. 1 ust. 1, jest wydawane na wniosek cudzoziemca, jeżeli nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa.

Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, podzielił stanowisko Sądu I instancji, a nadto podkreślił, że przepis art. 1 a ust. 6 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców stanowi, iż nabycie nieruchomości rolnych następuje dodatkowo, z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Przewidziane w tej ustawie cele mieszczą się w szerokim rozumieniu pojęcia „względy polityki społecznej” i odesłanie do tego pojęcia nie jest wyrazem błędnej wykładni. Stąd też podstawą uchylenia zaskarżonego postanowienia było naruszenie przepisów postępowania poprzez niewyjaśnienie i nieustosunkowanie się do wszystkich okoliczności sprawy oraz braki uzasadnienia postanowienia w sprawie zgłoszenia sprzeciwu.

ELŻBIETA KREMER

²¹ Dz.U. z 2004r., Nr 208, poz.2128 z zm.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych²²

Wspólnoty gruntowe

Kurator ustanowiony przez sąd dla spółki, utworzonej do sprawowania zarządu nad wspólnotą działającą na podstawie ustawy z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169 ze zm.), powinien niezwłocznie zwołać zebranie jej członków w celu powołania zarządu spółki.

Uchwała SN z 7 marca 2008 r., III CZP 8/08,
OSN 2009, nr 4, poz. 5

Komentowana uchwała została sformułowana generalnie, ale jej pełną wymowę dostrzeże się dopiero w zestawieniu ze stanem faktycznym, w związku z którym została podjęta. Otóż członkowie zarządu i komisji rewizyjnej spółki do gospodarowania wspólnotą gruntową, powołanej na podstawie ustawy z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169 z późn. zm., powoływanej dalej jako: u.z.w.g.). W związku z tym wystąpiono do sądu o ustanowienie kuratora na podstawie art. 42 k.c.

Zgodnie z § 2 tego artykułu, kurator powinien postarać się niezwłocznie o powołanie organów osoby prawnej, a w razie potrzeby – o jej likwidację. Jednakże pojawił się problem polegający na tym, że nie można było – jak podnoszono – zwołać członków spółki z powodu braku decyzji starosty ustalającej, kto ma taki status. Starosta nie wydał bowiem ani decyzji ustalającej nieruchomości stanowiące wspólnotę gruntową (art. 8 ust. 1 u.z.w.g.), ani decyzji zawierającej wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykaz obszaru gospodarstwa przez nich posiadanych i wielkość udziałów we wspólnocie (art. 8 ust. 2 u.z.w.g.). Przyczyną braku takich decyzji był toczący się przed sądem spór o to, czy oznaczona nieruchomość przysługuje wspólnocie, czy też określonej gminie. Nasunęła się wówczas wątpliwość, czy w takiej sytuacji kurator może zwołać zebranie jej członków w celu powołania zarządu.

Sąd Najwyższy nie tylko opowiedział się za taką możliwością, ale nawet stanął na stanowisku, że kurator ma obowiązek zwołania zabrania członków wspólnoty gruntowej w celu powołania jej zarządu. Zdaniem SN, za takim rozstrzygnięciem przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze – przeszkodą dla ustanowienia kuratora, który będzie upoważniony do zwołania członków wspólnoty w celu powołania organów spółki utworzonej do gospodarowania wspólnotą, nie jest art. 25 ust. 2 u.z.w.g. Przepis ten stanowi, że

²² Komentarz obejmuje orzeczenia opublikowane w 2009 r.

jeżeli osoby wybrane lub wyznaczone do organów spółki odmówią uczestniczenia w tych organach lub jeżeli działalność tych organów nie będzie osiągała celu, w którym spółka została utworzona, a w szczególności w razie nienależytego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty, właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać organy spółki spośród osób niebędących członkami spółki.

Po drugie, skoro spółka jest osobą prawną, a burmistrz nie skorzystał z uprawnienia przewidzianego art. 25 ust. 2 u.z.w.g., a wręcz przeciwnie – zwrócił się do sądu o ustanowienie kuratora, to nie można było zainteresowanym członkom spółki odmówić ochrony prawnej. Ponadto SN zauważył, że skoro wspólnota gruntowa istniała, miała swoje organy i funkcjonowała, to musiał istnieć wykaz osób, które tworzą wspólnotę gruntową i właśnie ten ostatni wykaz winien stanowić dla kuratora podstawę ustalenia listy uprawnionych do udziału w ogólnym zebraniu członków spółki powołanej do zarządu wspólnotą gruntową.

Po trzecie, Sąd Najwyższy podzielił zapatrywanie, że spór o to, czy dana nieruchomości przysługuje wspólnocie gruntowej, czy też gminie, należy do drogi sądowej, a nie administracyjnej, a to oznacza, że do czasu rozstrzygnięcia tego sporu starosta nie będzie mógł wydać decyzji, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 u.z.w.g. W konsekwencji SN uznał, że organy spółki winny być powołane m.in. po to, żeby spółka mogła być reprezentowana w postępowaniu sądowym o ustalenie, czy oznaczona nieruchomość stanowi własność wspólnoty, czy gminy.

Po czwarte, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że decyzje, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 u.z.w.g., mają charakter deklaratoryjny, ponieważ ustalają one stan rzeczy z chwili wejścia w życie u.z.w.g. Dlatego też – zdaniem SN – nie ma podstaw do uzależniania zwołania zebrania członków wspólnoty od wydania decyzji, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 u.z.g.w.

W uzupełnieniu przytoczonej powyżej argumentacji należy zauważyć, że spółka, powołana w celu gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi wspólnotę gruntową nie może zostać zlikwidowana dopóty, dopóki istnieje wspólnota gruntowa. Wymóg powołania takiej spółki wynika z u.z.g.w. (art. 14 i 25). Jest ona – w myśl art. 23 u.z.w.g. – nadzorowana przez właściwego wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), stąd spółkę taką określa się mianem spółki administracyjnej. Oznacza to, że wspólnota gruntowa nie może być zarządzana w inny sposób lub przez inny podmiot.

Należy zatem przyjąć, że wyżej powołany art. 42 k.c., w zderzeniu z postanowieniami u.z.g.w., ulega modyfikacji w ten sposób, iż kurator powołany z powodu braku organów spółki utworzonej w celu gospodarowania wspólnotą nie może podejmować działań w celu likwidacji takiej spółki. W konsekwencji oznacza to, że kurator ustanowiony dla takiej spółki winien działać aż do chwili powołania organów spółki. Niemniej za kontrowersyjny należy uznać pogląd SN, że kurator może zwołać zebranie członków spółki w celu powołania organów. W myśl bowiem art. 25 ust. 2 u.z.w.g. jeżeli osoby wybrane lub wyznaczone do organów spółki odmówią uczestniczenia

w tych organach lub jeżeli działalność tych organów nie będzie osiągała celu, w którym spółka została utworzona, a w szczególności w razie nienależytego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty, właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać organy spółki spośród osób niebędących członkami spółki.

Wprawdzie przytoczony przepis nie jest jasno zredagowany, ale – w moim przekonaniu – obejmuje również sytuację rozpatrywaną przez Sąd Najwyższy. Oznaczałoby to, że nie kurator, lecz właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać organy spółki powstałej w celu zagospodarowania wspólnoty gruntowej. Za kontrowersyjny należy uznać także pogląd SN, że spór dotyczący tego, czy dana nieruchomości przysługuje wspólnocie gruntowej, czy też gminie, należy do drogi sądowej, zwłaszcza że SN w uzasadnieniu swojej uchwały powołuje się na orzecznictwo SN potwierdzające, że sądy cywilne są związane orzeczeniami administracyjnymi wydanymi na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 u.z.w.g., ustalającymi, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie.

2. Nieruchomości rolne i leśne Skarbu Państwa

1. W sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży skarbowej nieruchomości rolnej z Państwowego Funduszu Ziemi, zawartej przed wejściem w życie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700), Skarb Państwa jest reprezentowany przez starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej.

2. Ustalenie kandydata na nabywcę skarbowej nieruchomości rolnej decyzją wydaną na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71 ze zm.) nie wyłącza możliwości badania przez sąd – w sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży zawartej na podstawie tej decyzji – czy kandydat spełniał przesłanki określone w art. 160 § 1 k.c.

Uchwała SN z 23 kwietnia 2008 r., III CZP 30/08,
OSN 2009, nr 6, poz. 79

Sprawa, w związku z którą zostały podjęte komentowane uchwały, dotyczy ważności umowy sprzedaży nieruchomości rolnej Skarbu Państwa, zawartej na podstawie ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71 z późn. zm., powoływanej dalej jako: u.s.n.P.F.Z.).

Jak wynika z treści przytoczonych wyżej uchwał Sądu Najwyższego, przy rozpatrywaniu sprawy pojawiły się dwa podstawowe problemy. Pierwszy dotyczył zagadnienia, jaki organ jest po uchyleniu wymienionej ustawy i po wejściu w życie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 107, poz. 464, powoływanej dalej jako: u.g.n.r.S.P.) legitymowany do reprezentowania Skarbu Państwa. Drugi problem sprowadzał się do pytania, czy sąd rozpatrujący sprawę o ważność takiej umowy jest władny badać, czy kandydat na nabywcę nieruchomości posiadał kwalifikacje rolnicze w rozumieniu art. 160 § 1 k.c., skoro kwalifikacje te ustalał organ administracyjny w ramach postępowania administracyjnego, kończącego się decyzją, której celem było wskazanie kandydata na nabywcę i ustalenie warunków umowy sprzedaży.

W myśl u.s.n.P.F.Z., sprzedaż nieruchomości odbywa się w dwóch etapach. W ramach pierwszego etapu ustalano kandydata na nabywcę i warunki sprzedaży. Ustaleń tych dokonywano w ramach postępowania administracyjnego, które kończyło się wydaniem decyzji administracyjnej. W przedmiotowej sprawie decyzja została wydana 16 września 1989 r. przez naczelnika gminy. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że adresat decyzji miał kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego.

8 czerwca 1990 r. została zawarta umowa sprzedaży, z tym że Skarb Państwa był reprezentowany – zgodnie z wymienioną ustawą – przez bank spółdzielczy. U.s.n.P.F.Z. została uchylona przez u.g.n.r.S.P. Ostatnia z nich powierzyła gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa powołanej w tym celu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Co więcej, 27 maja 1990 r. weszła w życie reforma administracyjna, w wyniku której przywrócony został w Polsce samorząd terytorialny. Wskutek tej reformy gminy wchodzące w skład jednolitej administracji państwowej zostały przekształcone w gminy samorządowe. 1 stycznia 1999 r. weszła w życie kolejna reforma administracji. W jej wyniku utworzono dodatkowe jednostki samorządu terytorialnego w postaci powiatów i województw. I właśnie starostom i zarazem przewodniczącym zarządów powiatów powierzono – na podstawie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741) – gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa z wyłączeniem nieruchomości, którymi gospodarowanie powierzono innej jednostce. Nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nadal gospodaruje agencja państwowa, obecnie nosząca nazwę: Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR).

Sąd Najwyższy w rozważaniach zmierzających do ustalenia organu właściwego do reprezentowania w postępowaniu sądowym w sprawie ważności umowy sprzedaży przez Skarb Państwa nieruchomości rolnej zawartej przed wejściem w życie u.g.n.r.S.P. brał pod uwagę ANR, właściwego wojewodę i właściwego starostę. Agencja została odrzucona z tej przyczyny, że wykonuje ona prawa rzeczowe w stosunku do nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a nieruchomość będąca przedmiotem umowy sprzedaży zawartej w 1990 r. nie wejdzie (w razie ustalenia nieważności umowy sprzedaży) automatycznie do Zasobu. Natomiast właściwy

wojewoda został odrzucony przez SN z tej przyczyny, że – z jednej strony – brak przepisu, który wyraźnie przyznawałby wojewodom kompetencje do gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa niewchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a z drugiej – przepisy nie pozwalają na przyjęcie istnienia domniemania kompetencji wojewodów w sprawach gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że optymalnym i najbardziej uzasadnionym rozwiązaniem jest uznanie starosty jako *stacionis fisci* Skarbu Państwa. Kierując się treścią art. 11 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 ze zm., powoływanej dalej jako: u.g.n.), SN stwierdził, że ustawodawca przyjął generalną normę domniemania kompetencji starosty, którą należy wyłączyć wówczas, gdy przepisy u.g.n. bądź przepisy innej ustawy wyraźnie przewidują kompetencje innego organu w zakresie reprezentowania Skarbu Państwa przy czynnościach prawnych lub procesowych dotyczących nieruchomości skarbowych. Pogląd o istnieniu domniemania potwierdza – zdaniem SN – treść art. 11a u.g.n., który czyni starostę uprawnionym do reprezentowania Skarbu Państwa przy czynnościach prawnych lub procesowych podejmowanych na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa.

W moim przekonaniu, należy podzielić stanowisko SN. Bez wątplenia nie ma przepisu, który wyraźnie określałby organ właściwy w sprawach umów mających za przedmiot nieruchomości rolne zbyte przez Skarb Państwa przed 1991 r. Wprawdzie ANR powierzono gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ale Agencja powołana jest do gospodarowania nieruchomościami będącymi już w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Żaden z przepisów nie przypisuje Agencji kompetencji w sprawach nieruchomości, które mogą ewentualnie wejść do Zasobu. W związku z tym o właściwości do reprezentowania Skarbu Państwa winna rozstrzygać generalna kompetencja w sprawach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, która została przyznana starostom.

Drugie zagadnienie, którym zajmował się Sąd Najwyższy w ramach komentowanej sprawy, dotyczy styku prawa cywilnego i administracyjnego. SN stanął na stanowisku, że wadliwa decyzja administracyjna, ustalająca kandydata na nabywcę nieruchomości rolnej Skarbu Państwa i warunki sprzedaży, nie wyłącza możliwości badania przez sąd – w sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży zawartej na podstawie tej decyzji – czy kandydat spełniał przesłanki określone w wówczas obowiązującym art. 160 § 1 k.c. (czyli czy posiadał kwalifikacje rolnicze).

SN wskazał, że decyzja ustalająca kandydata jako nabywcę nieruchomości została uznana przez samorządowe kolegium za wydaną z naruszeniem prawa, lecz nie można było jej uchylić ze względu na wywołanie nieodwracalnych skutków prawnych (art. 158 § 2 k.p.a.). Jednakże SN przywołał uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej z 25 kwietnia 1964 r. (III CO 12/64, OSN CP 1964, nr 12, poz. 244), w myśl której do stwierdzenia nieważności umowy nie jest konieczne podważenie decyzji administracyjnej, które odnosiła się do umowy. Dodatkowo za brakiem związania decyzją

administracyjną przemawiania, że chodzi o decyzję sprzeczną z prawem, w stosunku do której nie jest możliwe stwierdzenie nieważności ze względu na przeszkody przewidziane w art. 158 § 2 k.p.a. Mimo takiej konkluzji, SN podjął rozważania co do zakresu związania sądu wadliwą decyzją administracyjną – w tym przypadku w zakresie ustalenia, czy nabywca miał kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Rozpatrując ten aspekt związania decyzjami administracyjnymi, Sąd Najwyższy powołał się na kolejną uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 9 października 2007 r. (III CZP 46/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 30), w której wyrażono pogląd, że wiążący jest stan prawny decyzji wynikający z jej osnowy. Dodatkowo SN wskazał, iż w doktrynie i orzecznictwie podkreśla się samodzielność sądów cywilnych przy dokonywaniu ustaleń faktycznych. W kontekście przywołanych stanowisk SN zauważył, że pogląd organu w sprawie kwalifikacji rolniczych wyrażony w uzasadnieniu decyzji stanowi ocenę prawną nieznajującą bezpośredniego odzwierciedlenia w sentencji orzeczenia oraz że jest on tylko jednym z motywów rozstrzygnięcia, przy czym nie można przyjąć, iż determinuje on jego treść.

Formuła niniejszego opracowania uniemożliwia szersze odniesienie się do zagadnienia związania ostatecznymi decyzjami administracyjnymi, zwłaszcza że jest ono przedmiotem licznych wypowiedzi doktrynalnych, a jego waga została potwierdzona w wielu orzeczeniach. Niewątpliwie ogromne piętno na poglądach dotyczących związania ostatecznymi decyzjami wycisnęło orzecznictwo SN z okresu, w którym orzeczenia nie podlegały kontroli sądów administracyjnych. Starano się wówczas rozszerzać kompetencje sądów cywilnych, aby mogły one weryfikować rozstrzygnięcia organów administracyjnych bez wzruszania samych decyzji administracyjnych. W moim przekonaniu, poglądy w sprawie związania ostatecznymi decyzjami administracyjnymi winny być poddane krytycznej analizie.

Wydaje się, że relację tę należy postrzegać bardziej formalnie. Innymi słowy – zakres związania decyzjami administracyjnymi winien być o wiele szerszy. W konsekwencji sąd cywilny powinien być związany decyzją ustalającą kandydata na nabywcę nieruchomości rolnej Skarbu Państwa, wydaną na podstawie art. 5 u.s.n.S.P. Wprawdzie ustawa nie precyzowała kryteriów wyłaniania kandydatów, ale nie może ulegać wątpliwości, że organ winien brać pod uwagę wszystkie wymagania wynikające z innych aktów prawnych, stawiane nabywcom nieruchomości rolnych, w tym wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych określonych w art. 160 k.c. Dopuszczenie ponownego badania – tym razem przez sąd cywilny – wymogu posiadania kwalifikacji oznacza wchodzenie w kompetencje innego organu. Taka możliwość wydaje się trudna do zaakceptowania, zwłaszcza że organ administracyjny badający ponownie sprawę ustalenia kandydata na nabywcę w ramach nadzwyczajnych środków odwoławczych odmówił stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na nieodwracalność skutków prawnych.

W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 45, poz. 435 ze zm.) lasem jest także grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium przewidzianego w art. 3 pkt 1 lit. a), b) i c) tej ustawy.

Wyrok SN z 28 stycznia 2009 r., IV CSK 353/08,
OSN 2009-D, poz. 99

Wyżej przytoczona teza znalazła się w uzasadnieniu rozstrzygnięcia dotyczącego sprawy o ustalenie nieważności umowy przenoszącej własność nieruchomości, która została wniesiona do spółki tytułem aportu przez Skarb Państwa, działający przez starostę. Powództwo o ustalenie nieważności zostało wytoczone przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” (PGL), będące *stacionis fisci*, podczas gdy nieruchomość o powierzchni 93,26 ha, będąca we władaniu Wojska Polskiego, została wniesiona do spółki za Skarb Państwa przez właściwego starostę. W chwili zawierania umowy nieruchomość była porośnięta lasem, w ewidencji gruntów oznaczono ją jako „tereny różne”, natomiast w księgach wieczystych figurowała jako działka rolna. Po zawarciu umowy przeniesienia własności sporna nieruchomość, nadal porośnięta roślinnością leśną (sosny, świerki i brzozy w wieku 30-35 lat), oznaczona została w księdze wieczystej jako „tereny różne i lasy”. Ujęto ją również w uproszczonym planie urządzenia lasu. Jako przyczynę nieważności PGL podniosło, że przedmiotowa nieruchomość stanowiła las w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach, co oznaczało, iż kompetencje do zarządzania tą nieruchomością przysługiwały PGL, a nie właściwemu staroście. W konsekwencji rozstrzygnięcie sprawy zależy od wykładni definicji lasu, zawartej w art. 3 ustawy o lasach.

W myśl art. 3 ustawy o lasach lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:

- a) przeznaczony do produkcji leśnej, lub
- b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego, albo
- c) wpisany do rejestru zabytków;

2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Zdaniem Sądu Najwyższego, wymagania zawarte w art. 3 pkt 1 lit. a), b) i c) ustawy o lasach dotyczą gruntów o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej. Innymi słowy – grunt leśny pokryty roślin-

nością leśną jest zawsze lasem w rozumieniu ustawy o lasach, nawet jeśli nie jest przeznaczony do produkcji leśnej, nie stanowi rezerwatu przyrody, nie wchodzi w skład parku narodowego ani nie jest wpisany do rejestru zabytków.

SN zauważył, że wykładnia gramatyczna art. 3 ustawy o lasach nie prowadzi do jednoznacznych wniosków. Jednakże trudno byłoby zaakceptować wniosek, że np. gruntu o powierzchni 10 ha, pokrytego roślinnością leśną, nie można byłoby uważać za las dlatego, iż nie jest on przeznaczony do produkcji leśnej, nie stanowi rezerwatu przyrody, nie wchodzi w skład parku narodowego, ani nie jest wpisany do rejestru zabytków, zwłaszcza że ustawa ma zastosowanie do wszystkich lasów bez względu na formę ich własności. Ale podstawowy argument przeciwko stosowaniu do gruntów pokrytych roślinnością leśną wymogów określonych w podpunktach od a) do c) wynika z faktu, że w praktyce występują zasadnicze trudności w ustaleniu, czy dany grunt jest przeznaczony do produkcji leśnej. Nie bardzo bowiem wiadomo – jak zauważa SN – czy kierować się przy tym ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, faktem istnienia planu urządzenia lasu, czy też zapisami w ewidencji gruntów i budynków. Z rozważań Sądu wynika zatem, że skoro w odniesieniu do gruntów pokrytych roślinnością leśną nie można z powodu trudności stosować wymagania określonego w lit. a), to w konsekwencji nie powinno stosować się również wymagań przewidzianych w lit. b) i c).

Moim zdaniem, argumentacja Sądu Najwyższego nie jest przejrzysta i w konsekwencji przekonująca. Z pewnością występowanie trudności w ustaleniu, że grunt jest przeznaczony do produkcji leśnej, nie wystarcza do wyciągnięcia wniosku, iż kryterium to traci znaczenie przy kwalifikowaniu gruntów pokrytych roślinnością leśną. Można co najwyżej stwierdzić, że warunki wymienione lit. a)-c) nie mają większego znaczenia dla kwalifikowania gruntów pokrytych roślinnością leśną, ponieważ już z samego faktu, iż są one pokryte taką roślinnością, wynika, że grunty te są przeznaczone do produkcji leśnej. Nie można jednak wykluczyć, że tego rodzaju grunty (tj. pokryte roślinnością leśną) są przeznaczone na inne cele niż leśne. Inne przeznaczenie może wynikać z planów zagospodarowania przestrzennego lub innych dokumentów, a także z zapisów w ewidencji gruntów dokonywanych na ich podstawie.

W związku z tym nie można wykluczyć, że grunt pokryty roślinnością leśną, ujęty w ewidencji jako „tereny różne”, nie powinien być traktowany jako las w rozumieniu ustawy o lasach. Należałoby zbadać przyczyny takiej kwalifikacji gruntów pokrytych roślinnością leśną. Jest oczywiste, że wymagania przewidziane w podpunktach a)-c) są szczególnie istotne w odniesieniu do gruntów, które przejściowo zostały pozbawione roślinności leśnej. Zatem ważne jest przeznaczenie gruntu pozbawionego przejściowo roślinności leśnej do produkcji leśnej, wynikające z dokumentacji, czy też jego miejsce położenia (rezerwat, park narodowy, teren wpisany do rejestru zabytków), aczkolwiek i tak w odniesieniu do tego rodzaju gruntów podstawową kwestią będzie ustalenie kryteriów przejściowego charakteru utraty roślinności leśnej.

Warto zauważyć, że pod koniec uzasadnienia znalazła się wypowiedź Sądu Najwyższego o charakterze generalnym, mająca znaczenie także w wypadku kwalifikowania innego rodzaju gruntów (np. rolnych). Otóż według SN, zapisy w ewidencji gruntów nie są przesądzające przy kwalifikowaniu danego rodzaju gruntów, ponieważ dane zawarte w tym zbiorze nie są na bieżąco aktualizowane. Dlatego też winno ustalać się aktualny sposób wykorzystywania danej nieruchomości, a zapisy w ewidencji gruntów mogą mieć tylko pomocnicze znaczenie. Ze swej strony dodam, że dane z ewidencji mogą być wiążące dopiero wówczas, gdy odwołuje się do nich wprost oznaczony przepis.

3. Scalenie gruntów rolnych

Nieruchomość wydzielona w wyniku scalenia przeprowadzonego na podstawie ustawy z 26 marca 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów (Dz. U. Nr 11, poz. 80 ze zm.) w zamian za grunty stanowiące własność uczestnika oraz innego właściciela, nieuczestniczącego w tym postępowaniu, stanowi przedmiot ich współwłasności.

Uchwała SN z 18 grudnia 2008 r., III CZP 125/08,
OSN 2009, nr 11, poz. 149²³

Treść uchwały sugeruje, że problem prawny zrodził się na tle sytuacji, w której właściciel nieruchomości nie uczestniczył w postępowaniu scaleniowym uregulowanym w ustawie z 26 marca 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów (Dz. U. Nr 11, poz. 80 ze zm.). Postawione Sądowi Najwyższemu pytanie zdaje się potwierdzać tę sugestię. Otóż zapytano SN, czy osoba będą właścicielem nieruchomości objętej postępowaniem scaleniowym, która jednak nie uczestniczyła w tym postępowaniu, staje się współwłaścicielem nieruchomości poscaleniowej, obejmującej jej przedscaleniowy grunt, czy współwłaścicielem nieruchomości wydzielonej tytułem ekwiwalentu uczestnikowi postępowania, czy też zachowuje ona wyłączne prawo własności gruntu w granicach sprzed postępowania scaleniowego bez potrzeby dokonywania zniesienia współwłasności nieruchomości poscaleniowej, obejmującej jej przedscaleniowy grunt.

Z treści uzasadnienia wynika, że sprawa dotyczyła sytuacji, w której osoba, nieuczestnicząca w postępowaniu scaleniowym była tylko współwłaścicielem nieruchomości, a drugi współwłaściciel był traktowany równocześnie jako samoistny posiadacz części wspólnej nieruchomości. Sąd Najwyższy przyjął, że nieruchomość otrzymana w ramach postępowania scaleniowego w zamian za nieruchomość stanowiącą przedmiot współwłasności staje się także współwłasnością współwłaściciela, który nie uczestniczył w postępowaniu scaleniowym.

²³ Uchwała ta jest też przedmiotem glosy A. Zielińskiego, publikowanej w tym numerze „Przeglądu Prawa Rolnego”.

W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że postępowanie scaleniowe toczyło się w okresie obowiązywania ustawy z 26 marca 1982 r. o scaleniu gruntów w pierwotnym brzmieniu (Dz. U. Nr 11, poz. 80 ze zm.; instytucję wymiany dodano do ustawy w 1989 r.), a więc w okresie obowiązywania art. 25 ust. 1 stanowiącego, że decyzja scaleniowa nie przesądza tytułu własności gruntów wydzielonych w zamian za grunty posiadane przed scaleniem. Nowela ustawy z 1989 r. zmieniła treść wspomnianego przepisu w ten sposób, że odtąd decyzja scaleniowa nie narusza praw osób trzecich gruntów wydzielonych w zamian za grunty posiadane przed scaleniem. Tak brzmiący przepis zawiera tekst jednolity tej ustawy (art. 29 ust. 1 zd. 2 tekstu jednolitego z 2003 r., Dz. U. Nr 178, poz. 1749 ze zm.). Sąd Najwyższy stwierdził, że mimo tej zmiany wykładnia art. 25 u.s.w.g. zachowała aktualność. W związku z tym SN odwołał się do panującego w doktrynie i orzecznictwie poglądu o deklaratoryjnym charakterze decyzji scaleniowej.

W konsekwencji SN stwierdził, że decyzja scaleniowa nie może być podstawą nabycia własności gruntu przez jego samoistnego posiadacza, który był uczestnikiem postępowania scaleniowego. W uzupełnieniu tego poglądu SN zauważył, że decyzja scaleniowa ma jednak charakter konstytucyjny w tym znaczeniu, iż powoduje powstanie nowych nieruchomości. Dlatego też Sąd odrzucił koncepcję, że właściciel gruntów objętych scaleniem, który nie był uczestnikiem postępowania scaleniowego, zachowuje prawo własności gruntów w granicach sprzed postępowania scaleniowego. W konsekwencji w świetle art. 25 ust. 1 ustawy o scaleniu gruntów problemem jest tylko to, czy przepis ten, mówiący o nieprzesądzeniu tytułu własności, dotyczy gruntów, w skład których zostały włączone grunty przedscaleniowe, czy też gruntów przyznanych jako ekwiwalent za grunty.

Zdaniem Sądu Najwyższego, kwestię własności właściciela, który nie uczestniczył w postępowaniu scaleniowym, należy wiązać z gruntami stanowiącymi ekwiwalent gruntów przedscaleniowych, a nie z gruntami, w skład których weszły grunty stanowiące współwłasność tej osoby. SN wskazał, że ustawa o scaleniu gruntów nie odwołuje się do kryterium powierzchniowego, lecz do kryterium ekwiwalentności wartości szacunkowej gruntów sprzed scalenia i gruntów otrzymywanych w wyniku scalenia. Rozważania Sądu prowadzą do wniosku, że właściciel, który w postępowaniu scaleniowym był „zastępowany” przez samoistnego posiadacza, staje się właścicielem nieruchomości „przydzielonej” temu posiadaczowi. W odniesieniu do nieruchomości stanowiącej współwłasność oznacza to, że nieruchomość stanowiąca ekwiwalent wspólnej nieruchomości staje się współwłasnością tych samych współwłaścicieli, nawet jeśli któryś z nich nie brał udziału w postępowaniu scaleniowym. Ponadto SN przypomniał, że możliwość powstania współwłasności gruntów wydzielonych w wyniku scalenia jest akceptowana w literaturze i w orzecznictwie.

W moim przekonaniu, komentowana uchwała jest z materialnego punktu widzenia trafna, ale nasuwa poważne zastrzeżenia z punktu widzenia proceduralnego. Niewątpliwie współwłaściciele nieruchomości objętej postępowaniem scaleniowym winni stać się współwłaścicielami w tych samych udziałach nieruchomości otrzyma-

nej w zamian za dotychczasową nieruchomość, której powierzchnia ustalana jest przy uwzględnieniu kryterium wartości szacunkowej. I taki skutek winien wystąpić niezależnie od tego, czy wszyscy współwłaściciele uczestniczą w postępowaniu scaleniowym, czy też są oni niejako zastępowani przez samoistnego posiadacza.

Oznacza to, że w decyzji scaleniowej jako właściciele takiej nieruchomości winni być wymienieni wszyscy współwłaściciele, a nie tylko ci, którzy brali udział w postępowaniu scaleniowym, tym bardziej że w decyzji tej nie powinien być wymieniany posiadacz samoistny danej nieruchomości, lecz osoba niebiorąca udziału w postępowaniu, figurująca w dokumentach (zwłaszcza w księgach wieczystych) jako właściciel (współwłaściciel). Problem powstaje wówczas, gdy w decyzji scaleniowej nie wymienia się wszystkich współwłaścicieli nieruchomości otrzymanej wskutek scalenia. W rozpatrywanym przypadku własność w decyzji scaleniowej przypisano jednemu ze współwłaścicieli, który był traktowany jednocześnie jako samoistny posiadacz całej nieruchomości. Należy zatem zapytać, jakie są skutki takiej decyzji scaleniowej.

Generalnie przyjmuje się, że w ramach postępowania sądowego można po – zakończeniu postępowania scaleniowego – weryfikować sądownie prawo własności takiej nieruchomości. Możliwość taką wywodzi się z powszechnie akceptowanego poglądu o deklaratoryjnym charakterze decyzji scaleniowej. Nie podzielam tego poglądu. Moim zdaniem, decyzja scaleniowa jest decyzją konstytutywną w pełni tego słowa znaczeniu. Ma ona taki charakter również w odniesieniu do uczestnika scalenia będącego właścicielem, który zachowuje swoje dotychczasowe grunty.

Przepis art. 25 ust. 1 u.s.g. w pierwotnym brzmieniu oznaczał tylko tyle, że decyzja scaleniowa nie może zmieniać tytułu prawnego do otrzymanych w scaleniu gruntów, tzn. jeżeli uczestnik był właścicielem, to nadal będzie właścicielem otrzymanych gruntów; jeżeli był posiadaczem, to nadal będzie tylko posiadaczem; jeżeli był użytkownikiem wieczystym, to nadal będzie tylko użytkownikiem wieczystym itd. Natomiast nie powinno ulegać wątpliwości, że decyzja scaleniowa stanowi nowy tytuł prawny do gruntów otrzymanych w ramach postępowania scaleniowego, nawet jeśli byłyby to dotychczasowe grunty. Decyzja ta powinna być ujawniona w księgach wieczystych jako podstawa nabycia własności nieruchomości przez każdego właściciela nieruchomości objętej postępowaniem scaleniowym.

Nie może być tak, że grunt jest objęty postępowaniem scaleniowym, a w księdze wieczystej – jako podstawa nabycia – nadal będzie widnieć wcześniejsza podstawa nabycia nieruchomości, i nie może być tak, że dla niektórych uczestników decyzja scaleniowa będzie miała charakter deklaratoryjny, a dla innych konstytutywny. W związku z tym uważam, że sąd cywilny jest związany treścią decyzji scaleniowej i nie może wbrew jej treści ustalać prawa do nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym. Co więcej, takiej możliwości sąd nie powinien mieć, jeżeli decyzję scaleniową traktuje się jako deklaratoryjną. Weryfikacja tytułów prawnych wynikających z ostatecznej decyzji scaleniowej może nastąpić tylko w ramach nadzwyczajnych środków odwoławczych uregulowanych w k.p.a., mimo komplikacji z tym związanych.

ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

TEZY ORZECZEŃ W SPRAWACH ROLNYCH

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych

Stosunki własnościowe i gospodarowanie nieruchomościami rolnymi

Organem właściwym w sprawach o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych przez terenowe organy administracji państwowej na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. Nr 39, poz. 174 ze zm.) oraz przez terenowe organy administracji rządowej na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79) jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stosownie do art. 157 § 1 w związku z art. 17 pkt 3 k.p.a.

Postanowienie NSA z 8 maja 2008 r., I OW 11/08,
ONSAiWSA2009, nr 6, poz. 106

1. W sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży skarbowej nieruchomości rolnej z Państwowego Funduszu Ziemi, zawartej przed wejściem w życie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700), Skarb Państwa jest reprezentowany przez starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej.

2. Ustalenie kandydata na nabywcę skarbowej nieruchomości rolnej decyzją wydaną na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71 ze zm.) nie wyłącza możliwości badania przez sąd – w sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży zawartej na podstawie tej decyzji – czy kandydat spełniał przesłanki określone w art. 160 § 1 k.c.

Uchwała SN z 23 kwietnia 2008 r., III CZP 30/2008,
OSNC 2009, z. 6, poz. 79

Osobie, która złożyła oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (art. 29 ust. 1d w związku z art. 29 ust. 1c ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 ze zm.) i w związku z tym korzysta z pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy.

Uchwała SN z 7 października 2008 r., III CZP 95/2008,
OSNC2009, z. 9, poz. 121

Dzierżawa/najem

Przysądzenie własności nieruchomości powoduje wygaśnięcie dzierżawy praw w postaci dzierżawy udziałów we współwłasności tej nieruchomości.

Uchwała SN z 21 grudnia 2008 r., III CZP 61/2007,
OSNC2009, z. 7-8, poz. 111

Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich

Pięcioletni okres ubezpieczenia emerytalno-rentowego, wymagany w § 4 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.) do przyznania renty strukturalnej, liczy się po dniu wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 ze zm.).

Wyrok NSAz 29 sierpnia 2007 r., II GSK 160/07,
ONSA i WSA 2009, nr 1, poz. 15

Płatność z tytułu wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (płatność ONW) do gruntów rolnych położonych w gminach miejsko-wiejskich przysługuje wyłącznie do obszarów wiejskich, to jest obszarów położonych poza granicami administracyjnymi miasta (§ 4 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich; Dz. U. Nr 73, poz. 657 ze zm.).

Wyrok WSA w Białymstoku z 13 listopada 2007 r., II SA/Bk 628/07,
ONSA i WSA 2009, nr 2, poz. 30

Weryfikacja danych dotyczących powierzchni działek, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz. U. 2004, Nr 6, poz. 40 ze zm.), zadeklarowanych we wniosku producenta rolnego o przyznanie płatności, nie następuje na podstawie danych zawartych w ewidencjach i rejestrach, lecz na podstawie kontroli na miejscu, obejmującej w szczególności ustalenie rzeczywistego obszaru zgłoszonych upraw.

Wyrok NSA z 20 grudnia 2007 r., II GSK 259/07,
ONSA i WSA 2009, nr 5, poz. 96

1. W postępowaniu o przyznanie oddzielnych płatności z tytułu cukru nie znajduje zastosowania instytucja zmiany wniosków [art. 142a rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004 z 29 października 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 w odniesieniu do systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania odłogowanych gruntów do produkcji surowców; Dz. Urz. UE, L 345.1, w związku z art. 15 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników; Dz. Urz. UE, L 141.18].

2. Brak jest także podstaw do przyznania oddzielnej płatności z tego tytułu w razie udzielenia przedsiębiorstwu cukrowniczemu dodatkowego limitu cukru w rozumieniu art. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 z 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz. Urz. UE, L 58.1.) po terminie do składania wniosków o przyznanie płatności przez producentów buraków cukrowych.

Wyrok NSA z 18 czerwca 2008 r., II GSK 184/08,
ONSA i WSA 2009, nr 5, poz. 97

Inne

Na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 127, poz. 1066 ze zm.) Skarb Państwa odpowiada tylko za szkody określone w art. 46 ust. 1 tej ustawy.

Uchwała SN z 7 grudnia 2007 r., III CZP 120/2007,
OSP IC 2009, nr 5, poz. 52

Określona w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz. U. Nr 19, poz. 97 ze zm.) limitowana powierzchnia 10 ha gruntów wodozbioru odnosi się do gruntów całego sztucznego zbiornika wodnego znajdujących się w strefie przybrzeżnej tego zbiornika.

Wyrok NSA z 10 października 2008 r., I OSK 1658/07,
ONSA i WSA 2009, nr 5, poz. 98

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Uroczystość wręczenia księgi jubileuszowej Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi



21 października 2009 r. w Auli Collegium Maius Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyła się uroczystość wręczenia księgi jubileuszowej Prof. dr. hab. Aleksandrowi Lichorowiczowi z okazji Jego siedemdziesiątych urodzin.

Uroczystość otworzył Rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego, prof. dr. hab. Karol Musioł, który w bardzo serdecznym i ciepłym wystąpieniu przypomniał zasługi naukowe Profesora, a także wręczył Mu adres gratulacyjny. Następnie Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ, prof. dr. hab. Krystyna Chojnicka, przywitała licznie zgromadzonych gości: przedstawicieli świata nauki, praktyki, a także przyjaciół i uczniów

Profesora. Pani Dziekan podkreśliła zarówno związki Profesora z Uniwersytetem Jagiellońskim, Jego działalność naukową, jak również ujmującą osobowość i szerokie pozaprawnicze zainteresowania.

Laudację na cześć Profesora Aleksandra Lichorowicza wygłosiła Jego uczennica, dr hab. Elżbieta Kremer, prof. UJ. Przedstawiła biografię naukową Profesora i podkreśliła Jego liczne osiągnięcia oraz sukcesy naukowe zarówno w Polsce, jak poza granicami kraju. Wiele miejsca poświęciła osobie Profesora jako Mistrza, Nauczyciela i Wychowawcy.

Profesor Aleksander Lichorowicz urodził się 8 lipca 1939 r. w Krakowie w rodzinie prawniczej. Jest absolwentem znanego krakowskiego V LO im. A. Witkowskiego, gdzie w 1956 r. uzyskał świadectwo dojrzałości i w tym samym roku rozpoczął studia prawnicze na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Studia prawnicze ukończył w 1961 r. obroną pracy magisterskiej *Ochrona posiadania*, przygotowanej pod kierunkiem prof. dr. hab. J. Gwiadomorskiego.

1 listopada 1961 r. Profesor podjął pracę w Katedrze Prawa Rolnego UJ, a już w 1967 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych na podstawie rozprawy *Akcja scalenia gruntów na ziemiach polskich – w rozwoju*, przygotowanej pod kierownictwem prof. dr. hab. S. Rittermana. W 1968 r. Profesor A. Lichorowicz rozpoczął długoletnią współpracę naukową z Zespołem Prawa Rolnego (później: Zespołem Ustroju i Prawa Rolnego) działającym w obrębie Instytutu Nauk Prawnych PAN w Warszawie. W ramach tej współpracy otwarł przewód habilitacyjny w Instytucie Nauk Prawnych PAN na podstawie rozprawy *Sytuacja prawna gospodarstw zaniedbanych w PRL*, a w 1972 r. uzyskał stopień naukowy doktora habilitowanego z zakresu prawa rolnego.

Uchwałą Rady Państwa Profesor uzyskał tytuł naukowy profesora nadzwyczajnego nauk prawnych w 1983 r., natomiast w 1991 r. powołany został na stanowisko profesora zwyczajnego na Wydziale Prawa i Administracji UJ.

W 1982 r. Profesor Aleksander Lichorowicz objął kierownictwo Zakładu Prawa Rolnego działającego w ramach Instytutu Prawa Cywilnego, a w 1983 r. – po rozwiązaniu Instytutu Prawa Cywilnego – kierownictwo samodzielnej Katedry Prawa Rolnego na Wydziale Prawa i Administracji UJ.

Jak podkreślono w laudacji, działalność naukowa Prof. dr. hab. Aleksandra Lichorowicza, jak również Jego dorobek naukowy, związane są przede wszystkim z prawem rolnym. Na dorobek ten składa się 240 publikacji naukowych, w tym 8 monografii i kilkadziesiąt publikacji obcojęzycznych. Pierwsze monografie (*Instytucja scalenia gruntów w Polsce – w rozwoju*, 1967; *Sytuacja prawna gospodarstw zaniedbanych w PRL*, 1971; *Umowa międzysektorowej kooperacji produkcyjnej w rolnictwie*, 1979; *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych*, we współautorstwie z A. Kosteckim i M. Błażejczykiem, 1979) poświęcone były istotnym wówczas zagadnieniom z zakresu polskiego prawa rolnego. Każda z nich opracowana została nie tylko na podstawie szczegółowych rozważań dogmatycznych, lecz także przy szerokim zastosowaniu metody historycznej, co sprawiło, że mimo upływu czasu, zachowały one swój walor poznawczy.

W kolejnych monografiach Profesor, jako pierwszy autor w Polsce, podjął problematykę prawnoporównawczą dotyczącą fundamentalnych zagadnień prawa, które stały się przedmiotem opracowań książkowych: *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej* (1986), *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich* (1992), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej* (2000). Każda z tych monografii oparta jest na umiejętnie wykorzystanej metodzie prawnoporównawczej, w stosowaniu której Profesor należy do niekwestionowanych autorytetów wśród dogmatyków prawa. Badania prawnoporównawcze były również podstawą wielu rozpraw i artykułów dotyczących problematyki różnych form prawnych obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi w porządkach prawnych krajów Europy Zachodniej. Zarówno dzięki Jego monograficznym opracowaniom, które weszły do kanonu polskiej doktryny prawa rolnego, jak również pozostałym rozprawom i artykułom, dyskusja tocząca się w Polsce nad nowym kształtem rozwiązań prawnych została merytorycznie wzbogacona o wiedzę dotyczącą legislacji, a także o dorobek doktryny i doświadczenia państw Europy Zachodniej, a Jej Autor zyskał uznanie jako największy autorytet w zakresie znajomości doktryny i ustawodawstwa rolnego tych państw.

Nowym kierunkiem, który pojawił się w działalności badawczej i dorobku naukowym Profesora, stało się ustawodawstwo rolne Unii Europejskiej. W 1992 r. został On powołany do grona stałych ekspertów Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Najbardziej znaczącym efektem badań Prof. A. Lichorowicza w dziedzinie ustawodawstwa europejskiego jest monografia *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej* (1996). Poznanie europejskiego ustawodawstwa strukturalnego, funkcjonującego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, było szczególnie istotne, zważywszy że Polska nie była wówczas członkiem Unii Europejskiej, a tym samym nie miała żadnych doświadczeń w odniesieniu do funkcjonowania ustawodawstwa europejskiego, w którym ustawodawstwo rolne zajmuje znaczącą pozycję.

Zarówno opracowania monograficzne, liczne publikacje obcojęzyczne w renomowanych czasopismach i wydawnictwach, a także wszystkie pozostałe opracowania są potwierdzeniem i wyrazem wybitnych osiągnięć naukowych Prof. dr. hab. Aleksandra Lichorowicza. Podkreślić należy, że o dorobku naukowym Profesora świadczy nie tylko Jego uznany i niekwestionowany autorytet w polskim środowisku naukowym, ale również pozycja, jaką uzyskał wśród prawników agrarystów w krajach Europy Zachodniej. Wyrazem tego uznania są liczne wizyty Prof. dr. hab. A. Lichorowicza w renomowanych europejskich ośrodkach naukowych, takich jak: Rzym, Florencja, Getynga, Paryż, Nantes czy Bordeaux, gdzie prowadził badania prawnoporównawcze, a także członkostwo w wielu zagranicznych stowarzyszeniach naukowych. Prof. dr. hab. A. Lichorowicz jest od 1983 r. członkiem Comité Européen de Droit Rural (CEDR), od 1989 r. – członkiem włoskiego Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato we Florencji (IDAIC), od 1988 r. jako członek założyciel wchodzi w skład Unione

Mundiale di Agraristi Universitari (UMAU), a od 1989 r. jest członkiem Sociedad Ibero-Americana de Derecho Agrario. Prof. dr hab. A. Lichorowicz jest również członkiem założycielem i przewodniczącym powstałego w 1997 r. Stowarzyszenia Polskich Prawników Agrarystów, a także członkiem Komisji Prawniczej Polskiej Akademii Umiejętności i członkiem Komisji Prawniczej Polskiej Akademii Nauk.

Inną formą aktywności naukowej Prof. dr hab. A. Lichorowicza jest wieloletnie członkostwo i udział w pracach Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów; funkcję tę pełni do chwili obecnej. Wyrazem tej formy aktywności były raporty o stanie ustawodawstwa rolnego, a także kilkadziesiąt opinii o projektach ustaw.

O uznaniu osiągnięć naukowych Prof. dr hab. A. Lichorowicza świadczą liczne nagrody: w 1973 r. nagroda III stopnia Ministra Nauki, Techniki i Szkolnictwa Wyższego, w 1979 r. nagroda II stopnia Ministra Edukacji Narodowej, w 1987 r. nagroda II stopnia Ministra Edukacji Narodowej, w 2000 r. nagroda I stopnia Ministra Edukacji Narodowej, a także przyznana w 2009 r. nagroda Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za całokształt dorobku naukowego. Profesor Aleksander Lichorowicz został również uhonorowany licznymi medalami i dyplomami, np. honorowym medalem Uniwersytetu w Ferrarze (1991), honorowym medalem Uniwersytetu w Poitiers (1993), Brązowym Medalem przyznany przez Comité Européen de Droit Rural (1995), a w 2009 r. – Srebrnym Medalem.

Jak podkreślono w laudacji, przedstawiając dokonania i sylwetkę Profesora Aleksandra Lichorowicza nie można się ograniczyć tylko do sfery prawniczej, trudno bowiem nie wspomnieć o innych zainteresowaniach Jubilata, które ukazują Jego ciekawą i bogatą osobowość. Profesor Aleksander Lichorowicz to przede wszystkim wybitny koneser historii sztuki i miłośnik muzyki klasycznej. Ponadto Profesor Aleksander Lichorowicz znany jest jako zapalony podróżnik, który w swym życiu dotarł do niemal wszystkich ciekawych miejsc na świecie. Szczególną pasją Pana Profesora są górskie wędrówki w Tatrach. Te szerokie zainteresowania sprawiają, że Profesor Lichorowicz jest nie tylko wybitnym naukowcem, prawnikiem, ale osobą o niezwykle ciekawych i wielorakich zainteresowaniach, z których tak wiele osób mogło i może czerpać.

W końcowej części laudacji E. Kremer, zwracając się do Dostojnego Jubilata, powiedziała: „Wielce Szanowny Panie Profesorze dzisiejsza uroczystość związana z pańskim Jubileuszem nie jest pożegnaniem, ale wyrazem uznania, szacunku i wdzięczności, jakimi Pana Profesora darzymy. Stąd też ze wzruszeniem i wdzięcznością chcemy dziś podziękować:

- za wielki wkład w rozwój polskiego i europejskiego prawa rolnego,
- za wychowanie wielu pokoleń studentów,
- za działalność na rzecz dobrej legislacji,
- za prawość, godność i honor,
- za życzliwość i wyrozumiałość dla nas, pracowników Katedry,
- za kształtowanie naszej wrażliwości na piękno,
- za zaufanie, jakim obdarzył nas Pan Profesor, i za szczerą radość z naszych sukcesów.

Tę naszą akademicką uroczystością honorujemy wybitnego Profesora, Naukowca, Wychowawcę kilku pokoleń młodzieży studenckiej i adeptów nauki, a przede wszystkim mądrego, dobrego szlachetnego Człowieka posiadającego jasne etyczne zasady, szerokie zainteresowania i wielką kulturę osobistą. Czynimy to ze świadomością, że Pan profesor Aleksander Lichorowicz, całą swoją działalnością naukową i akademicką zasłużył się wielce dla kraju, a przede wszystkim dla własnej Alma Mater Jagiellonica. Po stokroć dziękujemy Panie Profesorze i życzymy Panu dalszych wspólniających jubileuszy”.

Następnie głos zabrał prof. dr hab. Bogusław Banaszak, przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, który odczytał adresowany do Jubilata list gratulacyjny od premiera Donalda Tuska. W swoim wystąpieniu prof. dr hab. B. Banaszak przedstawił także działalność Profesora Aleksandra Lichorowicza jako wieloletniego członka Rady Legislacyjnej.

W imieniu przedstawicieli polskich prawników agrarystów głos zabrali prof. dr hab. Alina Jurcewicz z Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz prof. dr hab. Stanisław Prutis z Uniwersytetu w Białymstoku. W swych wystąpieniach mówcy podkreślali zwłaszcza ogromny dorobek naukowy Profesora, zasługujący na szczególne uznanie. Nadto prof. dr hab. Alina Jurcewicz nawiązała do okresu współpracy Profesora z Zespołem Prawa Rolnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, a prof. dr hab. Stanisław Prutis wspominał o podróźniczej pasji Profesora.

Prof. Wolfgang Winkler z Uniwersytetu w Getyndze nawiązał z kolei do kontaktów i pobyków naukowych Profesora w Getyndze, a przede wszystkim z szacunkiem i podziwem odniósł się do Jego osiągnięć naukowych.

Następnie dr hab. Zygmunt Truskiewicz dokonał prezentacji książki jubileuszowej dedykowanej Prof. dr hab. Aleksandrowi Lichorowiczowi, zatytułowanej *Rozprawy i studia*, wydanej przez Wydawnictwo UJ. Oprócz biografii naukowej Prof. A. Lichorowicza i pełnego spisu publikacji Jubilata, w książce zamieszczono 26 rozpraw, w tym rozprawę ś.p. prof. Andrzeja Stelmachowskiego. Są to rozprawy z różnych dziedzin. W książce znajdują się bowiem prace z dziedziny filozofii, historii sztuki, historii Kościoła katolickiego, a w dziedzinie prawa – nie tylko studia z zakresu prawa rolnego polskiego i obcego, lecz także polityki prawa, bioetyki prawniczej, prawa konstytucyjnego, prawa międzynarodowego prywatnego i prawa cywilnego. Wśród wymienionych prac są także rozprawy napisane przez autorów z uniwersytetów zagranicznych. Księgę jubileuszową wręczyli Profesorowi Jego uczniowie, E. Kremer i Z. Truskiewicz.

Następnie głos zabrał sam Dostojny Jubilat, dzieląc się z zebranymi wspomnieniami i refleksjami, w tym także dotyczącymi rozwoju i znaczenia prawa rolnego na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat.

Po uroczystości Pani Dziekan Wydziału Prawa i Administracji zaprosiła gości na poczęstunek do Stuba Communis, w czasie którego składano Jubilatowi dalsze gratulacje i życzenia.

ELŻBIETA KREMER, ZYGMUNT TRUSKIEWICZ

V. BIBLIOGRAFIA

POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNOROLNA ZA 2009 R.

I. Książki

- BLAJER P., *Koncepcja rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawnopównawczym*, Kraków 2009.
- Prawo rolne*, red. A. Oleszko, Warszawa 2009.
- Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2009.

II. Artykuły i studia

- BALCERAK S., *Nowe oblicza debaty nad wyrównaniem płatności bezpośrednich w prawie wspólnotowym*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- BIELUK J., *Charakter prawny płatności w systemie wsparcia bezpośredniego*, w: *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, red. B. Jeżyńska, Lublin 2009.
- BIELUK J., *Opodatkowanie sprzedaży nieruchomości rolnych podatkiem dochodowym od osób fizycznych*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII, 2009.
- BIELUK J., *Przeniesienie własności nieruchomości związanych z gospodarstwem rolnym w ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII, 2009.
- BIELUK J., ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII, 2009.
- BLAJER P., *Ewolucja szczególnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie hiszpańskim*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII, 2009.
- BLAJER P., *Rękojmia za wady produktów rolnych*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- BLAJER P., *Rozważania nad kształtem ustawowego pierwokupu rolnego w ustawodawstwie polskim na tle wybranych regulacji europejskich (studium prawnopównawcze)*, w: *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Aleksandrowi Lichorowiczowi*, red. E. Kremer i Z. Truszkiewicz, Kraków 2009.

- BUDZINOWSKI R., *Prawo rolne między globalizacją, regionalizacją i lokalnością*, w: *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Aleksandrowi Lichorowiczowi*, red. E. Kremer i Z. Truskiewicz, Kraków 2009.
- BUDZINOWSKI R., *Przyszłość prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- BUDZINOWSKI R., *Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII, 2009.
- CZECHOWSKI P., *Agencja Nieruchomości Rolnych – likwidacja czy restrukturyzacja?*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 2.
- CZECHOWSKI P., *Nowa regulacja Unii Europejskiej w zakresie wspólnej organizacji rynków rolnych*, w: *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, red. B. Jeżyńska, Lublin 2009.
- CZECHOWSKI P., *Prawne aspekty projektowanych ograniczeń obszarowych dzierżaw rolnych gospodarujących na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa*, w: *Rozprawy i Studia. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Aleksandrowi Lichorowiczowi*, red. E. Kremer i Z. Truskiewicz, Kraków 2009.
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII, 2009.
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *Tendencje w polskim prawie rolnym w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII, 2009.
- CZECHOWSKI P., KORZYCKA-IWANOW M., NIEWIADOMSKI A., *Ustawodawstwo prawnorolne – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, w: *Nauka i nauczanie prawa. Tradycja i przyszłość*, Warszawa 2009.
- GAŁA P., *Ochrona wyłącznego prawa do odmian roślin w Polsce*, cz. I, „Raport Rolny” 2009, nr 3.
- GAŁA P., *Ochrona wyłącznego prawa do odmian roślin w Polsce*, cz. II, „Raport Rolny” 2009, nr 4.
- GAŁA P., *Odstępstwo rolne na tle innych licencji ustawowych*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VII, 2009.
- JANKOWSKI B., *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 – ocena efektywności realizacji polityki strukturalnej*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII, 2009.
- JEŻYŃSKA B., *Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VII, 2009.
- KAPAŁA A., *Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- KORZYCKA-IWANOW M., *Sankcje skuteczne, proporcjonalne i odstraszające?*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” t. 2, 2009.
- KORZYCKA-IWANOW M., *Własność intelektualna w rolnictwie i żywności*, w: *Kreator innowacyjności w agrobiznesie*, Warszawa 2009.
- KORZYCKA-IWANOW M., *Wyłączne prawo do odmiany (breeder's right) w obszarze własności intelektualnej*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII, 2009.

- KORZYCKA-IWANOW M., *Z problematyki pojęć prawnych: produktu rolnego i żywności, przy uwzględnieniu suplementu diety*, w: *Rozprawy i Studia. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Aleksandrowi Lichorowiczowi*, red. E. Kremer i Z. Truskiewicz, Kraków 2009.
- KORZYCKA-IWANOW M., *Żywność i prawo. Podstawy prawne handlu produktami rolnymi i żywnościowymi Światowej Organizacji Handlu – WTO*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” t. 12, 2009.
- KORZYCKA-IWANOW M., WOJCIECHOWSKI P., *Znaczenie i funkcja znakowania, promocji i reklamy produktów żywnościowych w obrocie handlowym*, w: *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, red. B. Jeżyńska, Lublin 2009.
- KOSMĘDA P. M., *Zmiany w strukturze obszarowej i własnościowej gospodarstw rolnych po wejściu w życie nowelizacji Kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r.*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII, 2009.
- KREMER E., *Ewolucja pozycji prawnej małżonka spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowego*, w: *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej 2009.
- KREMER E., *Wybrane zagadnienia problematyki rozwoju obszarów wiejskich. Płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII, 2009.
- KREMER E., *Zarząd majątkiem wspólnym małżonków – zagadnienia wybrane*, w: *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Aleksandrowi Lichorowiczowi*, red. E. Kremer i Z. Truskiewicz, Kraków 2009.
- KREMER E., *Zasady nabywania rent strukturalnych – zagadnienia wybrane*, „Rejent” 2009, nr 3.
- KUROWSKA T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VIII.
- KUROWSKA T., *Założenia konstrukcyjne umowy przyznania płatności z Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII, 2009.
- LEŚKIEWICZ K., *Jednostki certyfikujące jako podmioty kontrolujące i nadzorujące w rolnictwie ekologicznym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- LICHOROWICZ A., *Entfaltung und Fortentwicklung der Landpacht in Polen*, w: *Księga Pamiątkowa Prof. H. Schambecka*, Wrocław 2009.
- LICHOROWICZ A., *Opinia o projekcie ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Kościoła prawosławnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3-4.
- LICHOROWICZ A., *Opinia o projekcie ustawy zmieniającej ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3-4.
- LICHOROWICZ A., *Perspektywy nowej regulacji obrotu gruntami rolnymi (uwagi wprowadzające)*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII, 2009.

- LICHOROWICZ A., *Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu aktualnego – postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 1.
- LIPIŃSKA I., *Refroma rynku cukru*, w: *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, red. B. Jeżyńska, Lublin 2009.
- LIPIŃSKA I., SUCHOŃ A., *Wybrane zasady bezpieczeństwa żywności w ustawodawstwie unijnym i polskim*, w: *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju gospodarki żywnościowej*, red. A. Borkowska i A. Daniłowska, SGGW, Warszawa 2009.
- LIPIŃSKA I., PUŚLECKI D., *Zjawisko wypadkowości przy pracy w rolnictwie na tle krajów zachodnioeuropejskich*, „Roczniki Naukowe” t. XI, 2009, nr 5.
- LIPIŃSKA I., LIPIŃSKI M., ROMANIUK W., *The perspectives of wine production in Poland*, w: *Актуальные вопросы совершенствования технологии производства и переработки продукции сельского хозяйства*, Научное издание, г. Йошкар-Ола 2009.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Charakter prawny odmowy przyznania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII, 2009.
- MICHAŁOWSKI R., *Charakter prawny oraz konsekwencje naruszenia pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII, 2009.
- MICHAŁOWSKI R., *Zadania Agencji Nieruchomości Rolnych oraz ich realizacja*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII, 2009.
- MILANOWSKA D., *Renty strukturalne na gruncie prawa niemieckiego*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII, 2009.
- NIEMIADOMSKI A., *Europeizacja języka polskiego prawa na przykładzie regulacji prawno rolnych*, w: *Prawo i język*, Warszawa 2009.
- NIEMIADOMSKI A., *Nowa regulacja Unii Europejskiej w zakresie wspólnej organizacji rynków rolnych*, w: *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, red. B. Jeżyńska, Lublin 2009.
- OTAWSKI P., *Problemy implementacji i wykonywania prawodawstwa wspólnotowego w zakresie odpowiedzialności za szkody w środowisku*, w: *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. J. Ciechanowicz-McLean i T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.
- PASTUSZKO R., *Kwalifikacja prawna umów zawieranych w związku z przekazaniem gospodarstwa rolnego w celu uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych*, w: *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, red. B. Jeżyńska, Lublin 2009.
- PASTUSZKO R., *Renty strukturalne w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia administracyjnoprawne w aspekcie praktyki notarialnej*, „Rejent” 2009, nr 10.
- PRUTIS S., *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII, 2009.
- PRUTIS S., *Kształtowanie ustroju rolnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej – adekwatność stosowanych instrumentów prawnych*, w: *Rozprawy i studia. Księga*

- pamiątkowa dedykowana Prof. Aleksandrowi Lichorowiczowi*, red. E. Kremer i Z. Truskiewicz, Kraków 2009.
- PRUTIS S., *Skuteczność ochrony prawnej uprawnionych do korzystania ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. VIII, 2009.
- PUŚLECKI D., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 12 października 2007 r., I UK 205/07*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2009, nr 1.
- PUŚLECKI D., *Problem ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2009, nr 1.
- STANIEWSKA A., *Wybrane aspekty hiszpańskiego systemu informacji geograficznej na potrzeby Wspólnej Polityki Rolnej*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2009, nr 1.
- STAŃKO M., *Jeszcze raz w sprawie nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, „*Nieruchomości*” 2009, nr 3.
- STAŃKO M., *Odpowiedzialność za produkt żywnościowy w polskim systemie prawnym*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. VII, 2009.
- STAŃKO M., *Problemy prawne dywersyfikacji gospodarstw rolnych w Polsce*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. VIII, 2009.
- STEFAŃSKA K., *Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu Kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawnorolnej*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. VII, 2009.
- STEFAŃSKA K., *Prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej jako instrument ochrony gospodarstwa rodzinnego*, w: *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Aleksandrowi Lichorowiczowi*, red. E. Kremer i Z. Truskiewicz, Kraków 2009.
- SUCHOŃ A., *Spółdzielczość w rolnictwie w czasach globalizacji*, „*Roczniki Naukowe Seria*” t. XI, 2009, z. 2.
- SUCHOŃ A., *Z prawnej problematyki spółdzielczości w rolnictwie*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2009, nr 1.
- SUCHOŃ A., SCHÜRMAN J., *Landpacht in Polen*, „*Agrar- und Umweltrecht*” 2009, z. 12.
- SZYMAŃSKA M., *Gospodarstwo rolne jako przedmiot działalności rolniczej w prawie wspólnotowym i krajowym*, w: *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, red. B. Jeżyńska, Lublin 2009.
- SZYMAŃSKA M., *Przedmiotowy zakres ingerencji państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi*, w: *Życie prawne: stan współczesny a perspektywy rozwoju*, Łuck 2009.
- SZYMAŃSKA M., *Przemiany wolnorynkowe w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, w: *Współczesne przemiany państwa i prawa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Grochowski, J. Kostrubiec i E. Streit, Lublin 2009.
- SZYMAŃSKA M., *Ustrój rolny jako podstawa obrotu nieruchomościami rolnymi*, „*Rejent*” 2009, nr 10.

- SZYMECKA A., *La legislazione anti-OGM in Polonia: battaglia perduta?*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 1.
- SZYMECKA A., *Gospodarstwo rolne w prawie włoskim – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- SZYMECKA A., *Prawne aspekty działania systemów bezpieczeństwa żywności w Unii Europejskiej oraz Stanach Zjednoczonych ze szczególnym uwzględnieniem organizmów genetycznie modyfikowanych*, w: *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, red. S. Kowalczyk, Warszawa 2009.
- SZYMECKA A., *Rolnictwo socjalne jako nowe oblicze ekonomii społecznej i szansa na rozwój obszarów wiejskich*, w: *Ekonomia społeczna. Wybrane aspekty prawne i porównawcze modelu lokalnego*, red. D. Szostek i S. Komuda, Warszawa 2009.
- SZYMECKA A., *Rolnik to też przedsiębiorca – zagadnienia prawne*, w: *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, red. K. Duczkowska-Małysz i A. Szymecka, Warszawa 2009.
- TRUSZKIEWICZ Z., *Regulacja prawna obrotu nieruchomościami rolnymi między żywymi – uwagi de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII, 2009.
- WOJCIECHOWSKI P., *Definicje legalne w prawie nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, w: *Prawo i język*, Warszawa 2009.
- WOJCIECHOWSKI P., *Podstawy prawne wzbogacania żywności; ocena ryzyka a „dobre prawo”*, w: *Żywność wzbogacona i nutraceutyki*, Kraków 2009.
- WOJCIECHOWSKI P., *Znakowanie żywności – zmiany*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” t. 4, 2009.

III. Przegląd orzecznictwa

- BIELUK J., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 czerwca 2008 r., sygn. II FSK 183/07*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 2.
- BALCERAK S., opr., *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.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- KREMER E., *Glosa do wyroku NSA z 9 stycznia 2008 r., II GSK 295/07*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1.
- KREMER E., *Postanowienie o spełnieniu warunków do otrzymania renty strukturalnej, a decyzja odmawiająca przyznania renty strukturalnej – rozważania na tle wyroku NSA z 25 listopada 2008 r., sygn. akt. II GSK 461/08*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 5.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STANKO M., *Tezy orzeczeń w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- PUŚLECKI D., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 12 października 2007 r., I UK 205/07*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.

IV. Przegląd piśmiennictwa

- BŁAŻEJEWSKA K., opr. „Revue du Droit Rural”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- BUDZINOWSKI R., rec. A. Germanò, E. Rook Basile, *Diritto comunitario*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- KAPAŁA A., LEŚKIEWICZ K., opr. „Rivista di Diritto Agrario”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Polska biografia prawnorolna za 2008 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- MARCINKOWSKI M., opr. „Agrar- Und Umweltrecht”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- SZYMECKA A., rec. I. Canfora, *La commercializzazione dei prodotti nel diritto Italiano e comunitario*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.

V. Varia

- BALCERAK S., *Sprawozdanie z konferencji „Wady i zalety wsparcia bezpośredniego w ramach WPR w kontekście przyszłości płatności po 2013 r.”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Sprawozdanie z XXV Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego Queens` College, Cambridge, 23-27 września 2009 r.*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII, 2009.
- SZYMAŃSKA M., *Sprawozdanie z Ogólnokrajowego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Rolnego, Kazimierz Dolny 23-25 września 2008 r.*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 3.
- WOJCIECHOWSKI P., *Marketing żywności, odpowiedzialność, procedury- sprawozdanie z konferencji EFFLR*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” t. 11, 2009.

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA
MAREK STAŃKO