

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet naukowy

Francesco Adornato, Ferdinando Albisinni, Paweł Czechowski,
Daniel Gadbin, Alberto Germanò, Giuseppe Giuffrida,
Beata Jeżyńska, Alina Jurcewicz, Małgorzata Korzycka-Iwanow,
Elżbieta Kremer, Teresa Kurowska, Aleksander Lichorowicz,
José Martínez, Aleksander Oleszko, Stanisław Prutis,
Krystyna Stefańska, Elżbieta Tomkiewicz, Zygmunt Truskiewicz,
Błażej Wierzbowski, Andrzej Zieliński

Recenzenci

Roman Budzinowski, Małgorzata Korzycka-Iwanow,
Zdzisław Puślecki, 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 (8)
2011



POZNAŃ 2011

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2011

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

Przekład streszczeń na język angielski
Anna Binczarowska

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne
Ireneusz Jankowski

Korekta
Anna Baziór

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Redaktor techniczny
Elżbieta Rygielska

ISBN 978-83-232-2313-9
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. 18,5 Ark. druk. 17,00

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

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań)	
<i>Funkcje społecznego ubezpieczenia wypadkowego rolników a zakres ochrony osób pracujących w rolnictwie</i>	13
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (UAM, Poznań)	
<i>Zakaz wprowadzania w błąd konsumenta w prezentacji suplementów diety (aspekty prawne)</i>	31
ANNA STANIEWSKA (UAM, Poznań)	
<i>Funkcje zasady wzajemnej zgodności we Wspólnej Polityce Rolnej</i>	49
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Uniwersytet Warszawski)	
<i>Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym</i>	67

Międzynarodowe prawo rolnictwa

JOANNA SKRZYPCZYŃSKA (UAM, Poznań)	
<i>Międzynarodowe aspekty reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej</i>	89

Nowości prawa wspólnotowego

FERDINANDO ALBISINNI (Uniwersytet Tuscia, Viterbo, Włochy)	
<i>Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa</i>	111
KAMIŁA BŁAŻEJEWSKA (UAM, Poznań)	
<i>Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.</i>	135

Prawo rolne za granicą

- STIEPAN STIEPANOVICZ AKMANOV (Państwowy Uniwersytet w Irkucku, Rosja)
Prawo rolne w rosyjskim systemie prawnym: stanowienie, rozwój i tendencje 161

Prawo rolne w praktyce

- ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)
Wybrane zagadnienia prawne pomocy de minimis w rolnictwie 173

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

- Alina Jurcewicz, Elżbieta Tomkiewicz, Paweł Popardowski, Michał Bocheński, Joanna Zięba, *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, red. A. Jurcewicz, Warszawa 2010 (rec. ANDRZEJ ZIELIŃSKI) 199

Przeгляд czasopism zagranicznych

- „Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI) 201
 „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ) 205
 „Revue de Droit Rural” (opr. KAMILA BŁAŻEJEWSKA) 206
 „Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ) 211

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA**Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego**

- Glosa Beaty Jeżyńskiej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2010 r., K 58/07 217
 Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r. (opr. ELŻBIETA KREMER) 225

Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie sądowym

- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych w 2010 r. (opr. ELŻBIETA KREMER) 237

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych w 2010 r. (opr. ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ)	245
--	-----

Tezy orzeczeń w sprawach rolnych

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych (opr. DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO)	253
---	-----

IV. BIBLIOGRAFIA

Polska bibliografia prawnorolna za 2010 r. (opr. DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO)	267
---	-----



CONTENTS

I. PAPERS

Research and studies

DAMIAN PUŚLECKI (Poznań University of Life Sciences, Poznań, Poland) <i>Functions of social insurance accident protection for farmers and the scope of protection for employees working in agriculture</i>	13
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland) <i>Prohibition of misleading consumers in the presentation of dietary supplements – legal aspects</i>	31
ANNA STANIEWSKA (Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland) <i>Functions of the cross compliance in the Common Agricultural Policy</i>	49
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Warsaw University, Poland) <i>On problems of administrative and criminal responsibility in food law</i>	67

International law of agriculture

JOANNA SKRZYPCZYŃSKA (Adam Mickiewicz University, Poznań Poland) <i>International aspects of the EU Common Agricultural Policy reforms</i>	89
---	----

New developments in community law

FERDINANDO ALBISINNI (University of Tuscia, Viterbo, Italy) <i>European agricultural law following the Lisbon Treaty between intervention and regulation: European codes of agricultural law</i>	111
KAMILA BŁAŻEJEWSKA, (Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland) <i>Climatic challenge to the Common Agricultural Policy after 2013</i>	135

Agricultural law abroad

- STIEPAN STIEPANOVICZ AKMANOV (The State University in Irkutsk, Russia)
*Agricultural law in the Russian legal system: enactment, development
and trends* 161

Agricultural law in practice

- ANETA SUCHOŃ (Poznań University of Life Sciences, Poland)
Selected legal issues for de minimis assistance in agriculture 173

- II. LITERATURE REVIEW** 199

- III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS** 217

- IV. BIBLIOGRAPHY** 267

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

DAMIAN PUŚLECKI (Università dell' Ambiente, Poznań, Polonia)	
<i>Funzioni dell'assicurazione sociale contro gli infortuni degli agricoltori e l'ampiezza della tutela delle persone che lavorano in agricoltura</i>	13
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz, Poznań, Polonia)	
<i>Divieto di indurre in errore il consumatore sulle caratteristiche degli integratori alimentari – aspetti giuridici</i>	31
ANNA STANIEWSKA (Università di Adam Mickiewicz, Poznań, Polonia)	
<i>Funzioni del principio di condizionalità nella Politica Agricola Comune</i>	49
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Università di Varsavia, Polonia)	
<i>Sulla questione della responsabilità amministrativa e penale nel diritto alimentare</i>	67

Diritto internazionale dell'agricoltura

JOANNA SKRZYPCZYŃSKA (Università di Adam Mickiewicz, Poznań, Polonia)	
<i>Aspetti internazionali della riforma della Politica Agricola Comune dell'Unione Europea</i>	89

Novità del diritto dell'Unione Europea

FERDINANDO ALBISINNI (Università di Tuscia, Viterbo, Italia)	
<i>Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura</i>	111
KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Università di Adam Mickiewicz, Poznań, Polonia)	
<i>Le sfide climatiche della Politica Agricola Comune dopo il 2013</i>	135

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

- STIEPAN STIEPANOVICZ AKMANOV (Università Nazionale di Irkutsk, Russia)
*Il diritto agrario nel sistema giuridico russo: costituzione, sviluppo
e tendenze* 161

Diritto agrario: aspetti particolari

- ANETA SUCHOŃ (Università dell' Ambiente di Poznań, Polonia)
Alcuni aspetti giuridici scelti degli aiuti de minimis in agricoltura 173

II. RASSEGNA DI LETTERATURA 199

III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA 217

IV. BIBLIOGRAFIA 267

I. ARTYKUŁY

DAMIAN PUŚLECKI

Funkcje społecznego ubezpieczenia wypadkowego rolników a zakres ochrony osób pracujących w rolnictwie

1. Ubezpieczenia społeczne pełnią w życiu społecznym i gospodarczym istotną rolę. Są one wykorzystywane nie tylko do realizacji celu podstawowego, lecz także – coraz częściej – jako środek realizacji konkretnych zadań społecznych, gospodarczych, a nawet politycznych¹. Nie ulega jednak wątpliwości, że podstawowym celem omawianego tu ubezpieczenia winno być przede wszystkim zapewnienie należytej ochrony ubezpieczonemu. Na zakres ochrony rolniczego ubezpieczenia wypadkowego składa się zarówno gwarancja ubezpieczenia, zapewnienie ochrony na wypadek wystąpienia zdarzenia wypadkowego, rekompensata za poniesione szkody, jak też ograniczanie ryzyka wypadków realizowane przez działalność prewencyjną. W ramach tej ochrony można wyróżnić ochronę *ex ante* (przedwypadkową, mającą na celu ograniczenie zjawiska wypadkowości w rolnictwie) i *ex post* (powypadkową, odnoszoną już do poszkodowanego w wypadku przy pracy rolniczej).

Celem niniejszego artykułu jest określenie funkcji społecznego rolniczego ubezpieczenia wypadkowego jako istotnych wyznaczników zakresu ochrony przysługującej osobom pracującym w rolnictwie. Dla realizacji założonego powyżej celu w rozważaniach konieczne będzie uwzględnienie nie tylko zasady solidaryzmu społecznego jako idei rolniczego ubezpieczenia społecznego, ale także sposobu finansowania ubezpieczenia wypadkowego.

¹ Szerzej W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 2006, s. 214.

Analiza funkcji ubezpieczenia zostanie dokonana przez pryzmat przedmiotu ochrony tego ubezpieczenia, tj. zdolności ubezpieczonego do zdobywania własną pracą środków utrzymania.

2. Funkcje ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie powinny być wyznacznikiem zakresu ochrony ubezpieczeniowej przyznanej rolnikowi i jego najbliższemu w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników². Najistotniejszą funkcją tego ubezpieczenia jest niewątpliwie funkcja ochronna, z którą łączą się ściśle inne funkcje: gwarancyjna, kompensacyjna i prewencyjna. Nie ulega wątpliwości, że realizacja ochrony ubezpieczeniowej winna polegać głównie na zapewnieniu poszkodowanemu świadczeń w tych wszystkich przypadkach, w których ustawodawca uznał, że przysługują one ubezpieczonemu. Nie można tu jednak zapomnieć, że równie ważna jest ochrona przed wystąpieniem wypadku, realizowana głównie metodą prewencyjną. W ustawie ubezpieczeniowej zakres ochrony ubezpieczonego determinowany jest przede wszystkim poprzez zakres podmiotowy ubezpieczenia, pojęcie wypadku przy pracy rolniczej i katalog przysługujących świadczeń.

Ubezpieczenie wypadkowe chroni rolnika i innych ubezpieczonych przed utratą możliwości zdobywania własną pracą środków utrzymania. Przejawia się to z zasady poprzez przyznanie oraz wypłatę świadczenia wypadkowego mającego charakter pieniężny. Rolnikowi z tytułu wypadku przy pracy ustawodawca przyznaje prawo do świadczenia w postaci jednorazowego odszkodowania jako ochronę przed następstwami takich sytuacji losowych, jak utrata zdrowia (stała albo długotrwały uszczerbek), a w skrajnych przypadkach śmierć³.

Ochrona ubezpieczeniowa winna zatem obejmować sytuacje, w których poszkodowany w wyniku wypadku traci zarobek i zdolność do zarobkowania. Jej działanie w postaci świadczeń powypadkowych powinno wówczas polegać na zapewnieniu powrotu do pracy oraz na przyznaniu świadczenia zastępczego, którym jest wypadkowy zasiłek chorobowy⁴, a w razie niezdolności do pracy wskutek „inwalidztwa” – renta. Ochrona wypadkowa nie dotyczy jednak tylko samego rolnika. Rozciąga się bowiem, poprzez świadczenia w formie

² Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm. (dalej: ustawa ubezpieczeniowa).

³ Szerzej D. Puślecki, *Przedmiot i zakres ochrony ubezpieczenia wypadkowego rolników*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia” 2010, z. 37, s. 63 i n.

⁴ W odniesieniu do rolnictwa szczególne znaczenie odgrywałoby tu świadczenie mające na celu podtrzymanie produkcji rolnej. Szerzej D. Puślecki, *Zasiłek chorobowy z ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia” 2011, z. 39.

rent i zasiłków, także na członków jego rodziny. Nie ulega wątpliwości, że zakres ochrony ubezpieczenia wypadkowego powinien determinować przede wszystkim przedmiot ochrony społecznego ubezpieczenia od wypadku przy pracy. Warto także podkreślić, że najistotniejszym celem ochrony ubezpieczeniowej winno być dobro ubezpieczonego⁵.

3. Funkcja ochronna ubezpieczenia wypadkowego wywodzi się z potrzeby ochrony ludzi pracujących, a więc z ustawodawstwa ochronnego pracy. Ubezpieczenie wypadkowe w pierwotnej formie miało na celu ochronę warunków pracy dzieci i kobiet oraz zarobku ogółu pracowników. Dotyczyło także zabezpieczenia robotników fabrycznych i stopniowo objęło wszystkich pracowników poszkodowanych w wyniku wypadków przy pracy. Dopiero rozciągnięcie tej ochrony na grupy pozapracownicze (w tym także rolników⁶) spowodowało, że społeczne ubezpieczenie wypadkowe stało się bardziej powszechne.

Konieczność ochrony ubezpieczeniowej ludności pracującej w rolnictwie, w którym wypadki zdarzają się znacznie częściej niż w przemyśle czy handlu, nie budzi dziś wątpliwości. Na potrzebę ochrony ubezpieczeniowej wskazywały ustalenia polityki społecznej jako nauki, koncepcje światopoglądowe i filozoficzne. Ochrona ubezpieczeniowa stanowiła przedmiot konfliktów nie tylko w sferze praktyki i polityki, lecz także na gruncie koncepcji społecznych i ekonomicznych. Zmianę w tym względzie przyniosło dopiero pojawienie się idei zabezpieczenia społecznego i związanego z nią poglądu, w myśl którego każdy człowiek jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia pojmowanego jako prawo przyrodzone⁷. Jest to potrzeba bezpieczeństwa socjalnego, która istnieje, zanim wystąpi zdarzenie wypadkowe i jego skutki. Wymagała ona zatem od ustawodawcy rozstrzygnięcia co do możliwości, kosztów i celowości tej potrzeby⁸.

Funkcja ochronna ubezpieczenia wypadkowego ma na celu zabezpieczenie rolnika, jego małżonka i domownika, a więc każdego ubezpieczonego⁹ przed ryzykiem niekorzystnych dla niego wypadków losowych mogących wystąpić podczas prowadzenia działalności rolniczej. Obejmuje ona ryzyko zdarzenia wypadkowego, które może zdarzyć się nie tylko przy pracy rolniczej, ale także w związku z wykonywaniem każdej innej czynności składającej się

⁵ W. Muszalski, op. cit., s. 218.

⁶ Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach na rzecz rolników, Dz. U. Nr 32, poz. 140.

⁷ W. Muszalski, op. cit., s. 215.

⁸ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 11.

⁹ Warto wspomnieć, że do 2004 r. ochrona ubezpieczeniowa rozciągała się także na osoby nieubezpieczone.

na działalność rolniczą¹⁰. Ubezpieczenie wypadkowe obejmuje również ochroną zdarzenia w drodze do wykonywania czynności rolniczych i w drodze powrotnej. Pojęcie ryzyka przyjętego przez ubezpieczenie wypadkowe jest zatem szersze od tego przyjmowanego np. w ubezpieczeniach gospodarczych¹¹. Obejmuje ono ogół przypadków z art. 11 ustawy ubezpieczeniowej wraz z katalogiem przewidzianych i związanych z nimi świadczeń.

Warto podkreślić, że występuje tu tzw. ryzyko socjalne – podstawowa kategoria zabezpieczenia społecznego¹². Wypadek przy pracy jako zdarzenie przysze, niepewne, niezależne od woli człowieka i niekorzystne w skutkach, jest jednym z rodzajów ryzyka socjalnego¹³.

Na pierwszy plan wysuwa się tu samo zdarzenie, które ma ustawową kwalifikację wypadku przy pracy, stąd biorą się skrótowe (hasłowe) określenia: ryzyko wypadku, ubezpieczenie wypadkowe, świadczenia wypadkowe itp. Swoistość tego ryzyka nie bierze się jednak z samego zdarzenia; granica między wypadkiem i „niewypadkiem” jest raczej konwencjonalna – została określona ogólnie w ustawie, podlegając płynnej i niejednolitej wykładni. Charakterystyczna dla tego ryzyka jest także jego ochrona w oparciu o przesłanki i podstawy ogólnie rozumianej odpowiedzialności z tytułu wypadków przy pracy, w razie uszczerbku na zdrowiu albo śmierci¹⁴.

Istotną cechą ubezpieczenia od wypadków przy pracy rolniczej jest ochrona przed skutkami zajścia zdarzeń losowych, których następstwem może być kalectwo albo śmierć, ale należy rozpatrywać tę „szkodę” w odniesieniu do zdolności produkcyjnych człowieka. Ochrona ubezpieczeniowa realizowana jest przede wszystkim poprzez ustawowo określone świadczenia. Nie można jednak zapomnieć, że na jej zakres wpływ ma *de facto* całość regulacji prawnej tej materii – od teoretycznych podstaw ubezpieczenia, instytucji ubezpieczeniowej, przedmiotu ochrony, poprzez zakres podmiotowy i przedmiotowy, pojęcie wypadku, kwalifikację zdarzeń i katalog świadczeń, aż do rozstrzygnięcia sporów przez sąd właściwy.

Funkcja ochrony ubezpieczeniowej oparta jest na koncepcji solidarystycznej związanej z ideą samopomocy społecznej. Warto zaznaczyć, że preambuła

¹⁰ Zob. D. Puślecki, *Z problematyki prawnej wypadku przy pracy rolniczej*, „Prawo i Administracja”, red. R. Budzinowski, tom V, Piła 2006, s. 325-342.

¹¹ Zob. W. Jagła, *KRUS a obowiązkowe ubezpieczenia rolnicze*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia” 2003, z. 4, s. 46 i n.

¹² J. Jończyk, op. cit., s. 13.

¹³ Ryzyko takie wymienia także konwencja nr 102 MOP o minimalnej formie zabezpieczenia społecznego.

¹⁴ Inaczej jest w tzw. wypadku pracowniczym; zob. J. Jończyk, op. cit., s. 16.

Konstytucji RP¹⁵ wymienia zasadę pomocniczości, która ma istotne znaczenie dla ubezpieczenia społecznego. Zasada ta stanowi m.in. o hierarchii praw jednostki i różnych wspólnot, o pierwszeństwie praw człowieka przed prawami wspólnoty. Stanowi ona także wytyczną legislacji i dyrektywę wykładni prawa w odniesieniu do ubezpieczenia wypadkowego¹⁶. Należy tu podkreślić rolę art. 67 Konstytucji przyznającego jednostce prawo do zabezpieczenia społecznego, a więc także do ubezpieczenia społecznego – w tym wypadkowego, które stanowi jego część¹⁷.

Stosownie do koncepcji solidarystycznej społeczeństwo jako ogół powinno przyjąć na siebie ryzyko niekorzystnych dla jednostki zdarzeń losowych. Wzajemna pomoc jest podstawą pokonywania niezawinionych przez jednostkę trudności, którym sama jednostka nie jest w stanie sprostać. Należy mieć tu na uwadze społeczeństwo wiejskie prowadzące działalność rolniczą, a więc ogół rolników podlegających systemowi ubezpieczenia społecznego w KRUS. Ubezpieczenie od wypadków przy pracy jest ubezpieczeniem obowiązkowym, a więc idea solidaryzmu społecznego ma tutaj w pełni odzwierciedlenie.

Zagadnienie solidarności odnosi się do obowiązku, ciężaru, indywidualnego wkładu, wspólnego wysiłku, a nie do podziału świadczeń pieniężnych lub rzeczowych i tak też należy tłumaczyć słowa wstępu Konstytucji o „obowiązku solidarności z innymi”. Innymi słowy – solidarność wspólnoty ryzyka wyraża się w finansowaniu (przez indywidualny wkład) ubezpieczenia¹⁸. W kontekście podziału świadczeń mowa jest raczej o sprawiedliwości, a nie o solidarności. Oczywiście członkowie wspólnoty mają nierówną zdolność podejmowania tego ciężaru, o czym należy pamiętać. Nie są także jednakowo podatni na ryzyko wystąpienia wypadku. We wspólnocie socjalnego ryzyka występuje zatem różnica pomiędzy wkładem i możliwą do uzyskania korzyścią. Jest to jednak cecha wyrażająca sens solidarności – przyczyniają się do niej wszyscy, dłużej lub krócej, a korzysta ten, kto uległ wypadkowi¹⁹.

4. Funkcja kompensacyjna ubezpieczenia wypadkowego wiąże się z funkcją ochronną. Wywodzi się ona z istoty ubezpieczeń opartych na zasadzie

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁶ Podobnie J. Jończyk, op. cit., s. 26.

¹⁷ Ibidem, s. 6 i n.

¹⁸ Ibidem, s. 39-40.

¹⁹ Ibidem, s. 40.

solidaryzmu społecznego i polega na podziale ryzyka między wiele podmiotów narażonych na dane ryzyko. Oznacza to, że „straty” poniesione w wyniku wypadków przy pracy są pokrywane ze składek ubezpieczeniowych podmiotów narażonych na podobne ryzyko. Realizując tę funkcję, ubezpieczenie dostarcza środków finansowych w postaci pomocy materialnej osobom, które odczuły negatywne skutki zdarzeń wypadkowych w rolnictwie.

W odniesieniu do ubezpieczenia wypadkowego rolników nie można jednak mówić o pełnej kompensacie poniesionych „szkód”²⁰. Trudno też jednoznacznie ocenić utracony zarobek w okresie, w którym producent rolny pozostaje niezdolny do pracy²¹. Wystąpienie zdarzenia wypadkowego powoduje niejednokrotnie poważną utratę sił i zdolności do pracy, stanowiąc jednocześnie swego rodzaju szkodę na osobie – uszczerbek na zdrowiu lub utratę życia²². Często jednak przy zastosowaniu specjalistycznego leczenia i fachowej rehabilitacji można skutecznie złagodzić skutki wypadku. Kwestii tej nie dostrzegł ustawodawca, konstruując katalog świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego i traktując jako uboczną działalność rehabilitacyjną KRUS.

Obecny system kompensacji szkód związanych z wykonywaniem pracy zapewnia odszkodowanie w razie doznania uszczerbku w sprawności organizmu oraz świadczenia okresowe dostarczające środki utrzymania, jeżeli uszczerbek ten wywarł wpływ także na zdolność do zarobkowania. Nie przewiduje jednak świadczeń wypadkowych mających na celu – zgodnie z przedmiotem ochrony tego ubezpieczenia – jak najskuteczniejsze usunięcie przeszkody w wykonywaniu pracy i powrót do możliwie pełnej sprawności. Chodzi tutaj w szczególności o świadczenia zapewniające dostęp do specjalistycznego leczenia, sprzętu oraz pomocy rehabilitacyjnej czy dostosowanie miejsca pracy do poniesionego inwalidztwa. Zupełnie odrębną kwestią jest tu jakość uzyskiwanych obecnie świadczeń²³.

Aktualnie podstawowym świadczeniem wypadkowym jest jednorazowe odszkodowanie wypłacane wyłącznie w razie odniesienia stałego bądź długotrwałego uszczerbku na zdrowiu. Stanowi ono w istocie rekompensatę za poniesiony uszczerbek na zdrowiu i oderwane jest od

²⁰ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 46.

²¹ Patrz: zasiłek chorobowy związany z wypadkiem w wysokości 10 zł na dzień.

²² Szerzej J. Broł, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wypadki przy pracy i choroby zawodowe*, Warszawa 1981, s. 26.

²³ Np. skandalicznie niski zasiłek chorobowy-wypadkowy: 10 zł/dzień.

zdolności poszkodowanego do zarobkowania. Warto jednak zaznaczyć, że ze względu na przedmiot ochrony ubezpieczenia wypadkowego ujmowane powinno być ono szerzej, przede wszystkim jako odszkodowanie za uszczerbek stanowiący już zawsze utrudnienie (przeszkodę) w wykonywaniu pracy²⁴.

Z funkcją kompensacyjną ubezpieczenia wypadkowego wiąże się ściśle ochrona realnej wartości świadczenia²⁵. Głównymi wytycznymi w przypadku wysokości świadczeń w ubezpieczeniach społecznych może być płaca minimalna lub najniższa emerytura. W przypadku zmiany wysokości takiej płacy lub emerytury następuje automatyczna podwyżka określonych w ten sposób świadczeń. Waloryzacja jest nieodłącznie związana ze spadkiem realnej wartości pieniądza. Systemy waloryzacyjne, zwane inaczej dostosowawczymi, działają sprawnie w warunkach niskiej lub umiarkowanej inflacji, stwarzają jednak poważne trudności w przypadku jej znacznego wzrostu przyspieszenia. Warto zaznaczyć, że świadczenia z ubezpieczenia dotyczące uszczerbku na zdrowiu i wysokość zasiłku chorobowego w ciągu ponad 20 lat funkcjonowania były podnoszone kilkakrotnie²⁶.

Realizacja funkcji kompensacyjnej widoczna jest w katalogu i wysokości uzyskiwanych przez poszkodowanego świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego. Ustawa ubezpieczeniowa jako najistotniejsze z nich wymienia jednorazowe odszkodowanie²⁷. Należy podkreślić, że w praktyce funkcja ta jest najlepiej realizowana²⁸. Tego samego nie można już jednak stwierdzić w odniesieniu do tzw. grupy świadczeń powypadkowych, ze szczególnym wskazaniem na zasiłek chorobowy związany z wypadkiem przy pracy. Trzeba podkreślić, że funkcja kompensacyjna nie może ograniczać się tylko do istniejących świadczeń i obowiązującej ich wysokości – winna obejmować ponadto analizę występujących potrzeb oraz wskazywać na możliwości ich zaspokojenia²⁹.

²⁴ Zob. D. Puślecki, *Staly i długotrwały uszczerbek na zdrowiu w wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 4, s. 245 i n.

²⁵ Szerzej W. Muszalski, op. cit., s. 216.

²⁶ Zob. np. 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.

²⁷ Wszystkie jego postaci, włącznie z tym przysługującym z tytułu śmierci rolnika.

²⁸ Oczywiście należy mieć tutaj na uwadze problemy kwalifikacji zdarzeń wypadkowych i trudności związane z oceną procentowego uszczerbku na zdrowiu. Mam więc tutaj na myśli postępowania zakończone decyzją przyznającą prawo do odszkodowania.

²⁹ Np. świadczenie w postaci renty szkoleniowej związane z wypadkiem.

Ubezpieczony w razie nastąpienia zdarzenia wypadkowego ma prawo do świadczeń finansowanych z określonego funduszu. Jeżeli fundusz ten dysponuje środkami z wpłat samych tylko ubezpieczonych, to mamy do czynienia z solidarnością grupową³⁰. O takiej solidarności można mówić w przypadku finansowania ubezpieczenia wypadkowego rolników, gdyż Fundusz Składkowy, z którego wypłacane są odszkodowania, działa na zasadzie samofinansowania ze składek ubezpieczonych (w przeciwieństwie do ubezpieczenia emerytalno-rentowego dotowanego z budżetu państwa)³¹. Natomiast gdy udział nieubezpieczonych w finansowaniu świadczeń przybiera postać dopłat z budżetu państwa, można mówić o solidarności ogólnonarodowej³².

Wyrazem nowego podejścia do relacji między solidarnością grupową a solidaryzmem społecznym w rolniczej ustawie ubezpieczeniowej z 1990 r. było wyodrębnienie dwóch rodzajów ubezpieczeń: 1) wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, 2) emerytalno-rentowego. W ślad za tym nastąpiło utworzenie posiadającego osobowość prawną Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników, powstałego ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie³³, przeznaczonego na finansowanie świadczeń z tego ubezpieczenia. W ten sposób został ograniczony obszar zastosowania solidarności ogólnonarodowej. Stosuje się ją przede wszystkim w odniesieniu do świadczeń długookresowych³⁴. Do świadczeń jednorazowych i krótkookresowych zastosowanie ma natomiast zasada solidarności grupowej, a wspomniany fundusz składkowy nabiera wyraźnych cech urządzenia samopomocowego. Takie rozwiązanie w pełni realizuje ideę samorządności ubezpieczonych. Daje to pozytywny skutek w postaci zmniejszenia presji na wysokość świadczeń i racjonalizuje gospodarowanie zgromadzonymi środkami.

Wydaje się jednak, że nawet na tym obszarze mogłaby mieć zastosowanie zasada solidaryzmu społecznego. Następstwa wypadku przy pracy rolniczej wymagają nieraz znacznych wydatków w celu przywrócenia

³⁰ Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia” 2000, z. 4, s. 105 i n.

³¹ Zdaniem B. Wierzbowskiego, system ubezpieczenia rolniczego nie może być jednak oparty całkowicie na zasadzie solidaryzmu grupowego, część rolników nie byłaby bowiem w stanie ponieść ciężaru składek. Należało by ich wówczas objąć opieką społeczną z budżetu państwa; zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 108.

³² Ibidem, s. 105.

³³ Choć w wątpliwość należy podać równą wysokość składek przypadającą na każde z nich.

³⁴ Wyjątek stanowi zasiłek pogrzebowy.

pełnej sprawności osobom dotkniętym tymi zdarzeniami. Rehabilitacja medyczna, a nierzadko również społeczna i zawodowa, przekracza jednak możliwości finansowe funduszu składkowego. Z tej przyczyny rolnicy dotknięci poważnymi następstwami wypadku przy pracy rolniczej mogą zabiegać jedynie o pomoc w ramach ogólnego systemu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, który nie jest w stanie uwzględnić w dostatecznym stopniu swoistości rolnictwa³⁵.

Warto zauważyć, że zasada solidaryzmu społecznego może być realizowana dwojako. Po pierwsze – poprzez pokrywanie części wydatków na świadczenia, po drugie (o czym rzadziej się pamięta) – przez pokrycie części składek na ubezpieczenie społeczne z budżetu³⁶. Biorąc pod uwagę rozwarstwienie ekonomiczne rolników, należy stanąć na stanowisku, że producenci rolni dysponujący większym potencjałem ekonomicznym powinni w większym stopniu uczestniczyć w pokrywaniu kosztów ubezpieczenia społecznego³⁷.

Można w tym miejscu odwołać się do rozwiązań niemieckich, gdzie ustawodawca wprowadził specjalny system pokrywania części składek za rolników, którzy nie mogli podolać ciężarom podwyższonych składek³⁸. W obecnym stanie prawnym polski budżet w równym stopniu dofinansowuje zarówno biednych, jak i zamożniejszych rolników, łamiąc podstawową zasadę ubezpieczeń – zasadę solidaryzmu³⁹. Zgodnie z tą zasadą, rolnik silniejszy ekonomicznie, dysponujący wyższymi dochodami, powinien ponosić większy ciężar składkowy, chociaż w mniejszym stopniu *de facto* korzysta ze świadczeń⁴⁰. Należy podkreślić, że uwaga ta dotyczy przede wszystkim ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Nie można jednak zapomnieć, że część świadczeń tzw. powypadkowych wypłacana jest właśnie z tej puli.

Zasada solidaryzmu społecznego winna zatem funkcjonować zarówno na płaszczyźnie zewnętrznej, jak i wewnętrznej rolniczych ubezpieczeń

³⁵ B. Wierzbowski, op. cit., s. 111.

³⁶ Patrz: ubezpieczenie zdrowotne rolników.

³⁷ B. Wierzbowski, op. cit., s. 113. Por. także dyskusję nad projektem nowelizacji ustawy z 2009 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w kwestii różnicowania składki na ubezpieczenie, www.krus.gov.pl.

³⁸ Szerzej: B. Wierzbowski, *Problemy ubezpieczenia społecznego rolników w RFN*, „Wiś i Rolnictwo” 1987, nr 1, s. 222-237.

³⁹ B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 113.

⁴⁰ E. Pronobis, *Ubezpieczenie społeczne rolników na przykładzie specyfiki regionu katowickiego i perspektyw integracji europejskiej*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia” 2000, z. 7, s. 27.

społecznych. Zdaniem B. Wierzbowskiego, bez zróżnicowania wysokości obciążeń składkowych pod względem ekonomicznym nie da się w większym stopniu uwzględnić funkcji kompensacyjnej świadczeń. Wymaga to jednak innego niż dotąd pojmowania zasady solidaryzmu społecznego. Winna ona działać również wewnątrz systemu i cechować się odmiennym podejściem do osób podejmujących pozarolniczą działalność gospodarczą oraz tych prowadzących działalność rolniczą w większych rozmiarach. Podmioty te mogą pozostać w KRUS, choć należałoby poddać dyskusji możliwość korzystania przez nie z dotacji budżetowej w takim samym zakresie, jak w przypadku gospodarstw socjalnych⁴¹.

Chociaż powyższe stwierdzenie zasługuje na aprobatę, to należy zastanowić się nad konstrukcją finansowania ubezpieczenia wypadkowego. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników powołała do życia Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników (zwany dalej Funduszem Składkowym), który opiera się na zasadzie samofinansowania ubezpieczenia wypadkowego⁴² i funkcjonuje bez udziału dotacji budżetowej. Fundusz ten tworzony jest ze składek ubezpieczonych i źródeł wskazanych w jego statucie. Powinny one zapewnić pełne pokrycie wydatków na świadczenia oraz finansowanie bezpośrednich kosztów funkcjonowania Rady Rolników oraz kosztów zarządzania funduszem i wykonywania jego zobowiązań. Problemem jest jednak to, że nie wszystkie świadczenia związane z wypadkiem przy pracy opierają się na zasadzie samofinansowania.

Należy podkreślić, że na podstawie art. 77 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników Fundusz Składkowy jest zobowiązany do przekazania odpisów: na Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (do wysokości 5% planowanych wydatków tego funduszu) i na Fundusz Administracyjny (do wysokości 9% planowanych wydatków tego funduszu). Pierwsze lata funkcjonowania przedstawionego rozwiązania dowiodły, że ubezpieczeni wyraźnie postrzegają związek między wysokością składki a wysokością świadczeń, co z kolei eliminuje postawę roszczeniową i nacisk na nieuzasadniony wzrost świadczeń, wywołując wzmożone zainteresowanie prewencją⁴³.

⁴¹ B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 114.

⁴² Należy podkreślić, że nie tylko wypadkowego, ale także chorobowego i macierzyńskiego.

⁴³ B. Wierzbowski, *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako forma organizacyjna ubezpieczenia społecznego*, w: *Teksty wystąpień wygłoszonych podczas uroczystej sesji z okazji 5-lecia działalności Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, Warszawa, 24 stycznia 1996 r., s. 8-9.

Fundusz Składkowy posiada osobowość prawną (zgodnie z art. 38 Kodeksu cywilnego), a swoją organizację i sposób działania opiera na statucie. Statut ten uchwała Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Rada Rolników), reprezentująca interesy ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców dotyczące ubezpieczenia i działalności KRUS⁴⁴.

Warto zauważyć, że szczególnym podmiotem w strukturze organizacyjnej ubezpieczenia społecznego rolników jest Rada Rolników. Reprezentuje ona interesy ogółu ubezpieczonych oraz świadczeniobiorców w zakresie ubezpieczenia i działalności Kasy. Trzeba także zaznaczyć, że Rada Rolników odgrywa istotną rolę w kształtowaniu systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego – w szczególności chodzi tu o opiniowanie projektów aktów prawnych regulujących ubezpieczenie, aktów wykonawczych do ustawy oraz aktów prawnych mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie ubezpieczenia, a także programów działania i planów finansowych Kasy⁴⁵.

Powołanie organu reprezentującego wprost interesy ubezpieczonych przekłada się bezpośrednio na zakres ochrony ubezpieczonego. Rady Rolników nie można traktować jednak jako organu Kasy czy Funduszu Składkowego. Jest ona czynnikiem zewnętrznym, choć ściśle powiązanim organizacyjnie z działalnością obu tych podmiotów. Rada Rolników ma własne, ustawowo określone kompetencje i jest kolegialnym organem administracji publicznej z zakresu ubezpieczenia społecznego, nie powiązanim ani z administracją rządową, ani samorządową. Nie posiada też osobowości prawnej. Rada Rolników wyposażona została natomiast w uprawnienia wobec Funduszu Składkowego⁴⁶. Można zatem stwierdzić, że na system ubezpieczenia społecznego rolników składają się trzy elementy organizacyjno-prawne: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników i Fundusz Składkowy⁴⁷.

Ustawodawca, mimo iż określił wzajemne związki organizacyjne, materialnoprawne oraz funkcjonalne pomiędzy KRUS i Funduszem Składkowym, od strony formalnoprawnej nie dokonał połączenia tych podmiotów w jedną strukturę prawną. W istocie występują tu dwa odrębne podmioty organizacyjne, posiadające odrębny status prawny, z których jeden (Prezes

⁴⁴ Szerzej P. Czechowski, *Pozycja prawna Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w świetle nowelizacji ustawy o finansach publicznych*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia” 2001, z. 4, s. 45.

⁴⁵ Zgodnie z art. 71 ustawy ubezpieczeniowej.

⁴⁶ Szerzej B. Wierzbowski, *Rola Funduszu Składkowego ubezpieczenia społecznego rolników w systemie ubezpieczeń rolniczych*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia” 1999, z. 1, s. 89.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 99.

KRUS) jest centralnym organem administracji rządowej, a drugi (Fundusz Składkowy) jest osobą prawną typu fundacyjnego⁴⁸.

W chwili powołania Funduszu Składkowego istniały uzasadnione obawy, że zgromadzone w ten sposób środki mogą stać się ukrytym źródłem zasilania budżetu państwa. Z drugiej strony formuła osoby prawnej wymuszała racjonalizację wydatków na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Należy jednak zauważyć, że świadczenia z tego ubezpieczenia zostały tak ukształtowane, iż nie rekompensują wszystkich następstw zdarzeń, o których mowa w nazwie ubezpieczenia. W istocie chodzi tu jedynie o świadczenia jednorazowe⁴⁹ i krótkookresowe. Pełne ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe (z rentą jako świadczeniem rekompensującym utratę zdolności zarobkowania) uniemożliwiłoby bowiem oddzielenie Funduszu Składkowego od budżetu⁵⁰.

Trzeba zaznaczyć, że Fundusz Składkowy posiada nietypową sytuację prawną, gdyż łączy w sobie elementy osoby prawa prywatnego z elementami osoby prawa publicznego⁵¹. Funkcje zarządu Funduszu pełni Prezes KRUS pod nadzorem Rady Rolników. Nadzór nad Funduszem sprawuje Rada Nadzorcza Funduszu Składkowego składająca się z 5 przedstawicieli Rady Rolników, 2 wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i 1 przedstawiciela ministra finansów⁵². Fundusz Składkowy z Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego łączy swoista unia personalna. Między obiema instytucjami występują także inne związki organizacyjne, materialnoprawne i funkcjonalne. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że w zakresie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego KRUS i jej organ (Prezes) mają wobec Funduszu liczne obowiązki i uprawnienia, które dotyczą gromadzenia i wydatkowania podstawowych środków Funduszu Składkowego (składki – świadczenia)⁵³.

Warto podkreślić, że obsługa finansowa rolniczego ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego w praktyce sprowadza się do tego, że Fundusz Składkowy jest podmiotem majątku przeznaczonego na wypłatę świadczeń z tego ubezpieczenia, natomiast większość czynności składających się na pojęcie obsługi finansowej (przede wszystkim wy-

⁴⁸ P. Czechowski, op. cit., s. 46.

⁴⁹ Znamienne jest wszakże przyporządkowanie zasiłku pogrzebowego ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Inne rozwiązanie zwiększyłoby znacznie wydatki funduszu składkowego.

⁵⁰ B. Wierzbowski, *Rola Funduszu Składkowego...*, s. 75.

⁵¹ Ibidem, s. 75.

⁵² Zob. art. 76 i 76b ustawy ubezpieczeniowej.

⁵³ B. Wierzbowski, *Rola Funduszu Składkowego...*, s. 85.

mierzenie i pobór składek) dokonuje Prezes Kasy i upoważnieni przezeń pracownicy oraz komórki organizacyjne Kasy⁵⁴.

Istotne jest, że w Kasie Ubezpieczenia Społecznego Rolników dominują elementy administracyjnoprawne i jest ona ściśle powiązana z administracją rządową. Rada Rolników jest organem służącym przede wszystkim ochronie interesów ubezpieczonych, wyposażonym w prawne środki oddziaływania zarówno na Kasę, jak i na Fundusz Składkowy, korzystającym wszakże z ich środków materialnych i struktur organizacyjnych. W Funduszu Składkowym dowartościowane zostały jego elementy cywilnoprawne – jako stabilizatora całego systemu ubezpieczenia społecznego rolników i podmiotu zasilającego go w środki materialne. Pozwala to wzmacniać elementy samopomocowe i uczestniczyć w ograniczonym zakresie w obrocie gospodarczym. To z kolei dowartościowuje czynnik ekonomiczny, stymulując tym samym przedsięwzięcia racjonalizujące i optymalizujące cały system. Stwarza to jednocześnie dogodny punkt wyjścia ściślejszych powiązań z innymi ubezpieczeniami rolniczymi i instytucjami finansowymi⁵⁵.

Należy podkreślić, że Fundusz Składkowy, choć powołany w drodze ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, stanowi odrębny od KRUS podmiot prawny. Trudno jednoznacznie stwierdzić, że Fundusz Składkowy jest zarządzany przez KRUS. Można zatem uznać, że *ratio legis* ustawy dotyczyła powołania i wyłączenia Funduszu Składkowego z reżimu kontroli przewidzianej dla środków budżetowych, a nawet z gospodarki pozabudżetowej. Fundusz Składkowy nie został również ustanowiony jako fundusz celowy w rozumieniu art. 22 ustawy o finansach publicznych. Jego przychodów nie można bowiem zaliczyć jednoznacznie do dochodów publicznych. U podstaw powołania Funduszu Składkowego leży zasada samofinansowania się ubezpieczenia pokrywanego ze składek, które powinny zapewnić pełne pokrycie wydatków na świadczenia w ramach solidarności grupowej ubezpieczonych⁵⁶. Te elementy mogą skłaniać do wniosku, że Fundusz Składkowy ma charakter prywatnoprawny.

Powyższe rozważania nie pozostają bez znaczenia dla ochrony ubezpieczonego od wypadków przy pracy rolniczej. Tak przyjęty system finansowania i oddzielenie go od budżetu pozwala przyrównywać ubezpieczenie wypadkowe do towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, których

⁵⁴ Ibidem, s. 88.

⁵⁵ Ibidem, s. 99.

⁵⁶ Podobnie P. Czechowski, op. cit., s. 47.

głównym celem działalności jest ochrona zrzeszonej społeczności, a nie nastawienie na osiągnięcie zysku⁵⁷. Z drugiej jednak strony nie wszystkie świadczenia, które mogą przysługiwać ubezpieczonemu, pochodzą *de facto* z ubezpieczenia wypadkowego. Fakt ten wyklucza właściwie samofinansowanie się ubezpieczenia wypadkowego.

Należy więc zwrócić uwagę na niewłaściwość organizacyjnego i finansowego połączenia ubezpieczenia wypadkowego z ubezpieczeniem na wypadek choroby i macierzyństwa. Za wyodrębnieniem ubezpieczenia wypadkowego przemawia nie tylko odmienność ryzyka wypadkowego, konieczność podejmowania działań prewencyjnych, zakres podmiotowy, lecz przede wszystkim charakter świadczeń (odszkodowanie). Wydzielenie tego działu ubezpieczenia pozwoliłoby na urealnienie działalności prewencyjnej oraz powiązanie go z ubezpieczeniem gospodarczym od następstw nieszczęśliwych wypadków⁵⁸. W odniesieniu do ubezpieczenia wypadkowego warto zastanowić się także nad kwestią, czy jego zakresem nie powinny być również objęte inwalidzkie renty wypadkowe i – odpowiednio – renty rodzinne, szkoleniowe, a więc całość świadczeń przysługujących z tytułu następstw wypadku przy pracy rolniczej⁵⁹.

5. Niezwykle istotna z punktu widzenia ochrony ubezpieczonego rolnika jest funkcja gwarancyjna ubezpieczenia. Wiąże się ona z zasadą realności ochrony ubezpieczeniowej, na którą składają się przede wszystkim gwarancje prawne i ekonomiczne wypłaty świadczenia ubezpieczeniowego. Poszkodowany winien bowiem liczyć na pomoc stosownej instytucji w razie wystąpienia zdarzenia wypadkowego. Instytucją tą jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Funkcja gwarancyjna to element ochrony ubezpieczeniowej, to pewność, gwarancja urzeczywistnienia prawa do otrzymania odszkodowania ubezpieczeniowego, prawdziwa rękojmia tego prawa, urzeczywistniona w ustawie ubezpieczeniowej w razie spełniania przewidzianych przez nią warunków.

Na tę funkcję składają się także elementy ekonomiczne w postaci realności otrzymania odpowiedniego świadczenia w razie doznanego i stwierdzonego uszczerbku na zdrowiu. W praktyce samofinansowanie ubezpieczenia i jego funkcjonowanie przez pryzmat jednorazowego odszkodowania

⁵⁷ Zob. A. Bartkowski, *Tradycje ubezpieczeń wzajemnych na ziemiach polskich*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia” 1999, z. 4, s. 62 i n.

⁵⁸ B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 16-17.

⁵⁹ Podobnie H. Pławucka, *Nota do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, Lex Polonica, LexisNexis 2005, wyd. elektroniczne.

zdaje się spełniać warunki ochrony ubezpieczeniowej. Należy jednak ponownie podkreślić, że na ochronę tę powinny składać się wszystkie świadczenia związane z niezdolnością do pracy i utratą możliwości zarobkowania.

Funkcja gwarancyjna ubezpieczenia wypadkowego winna zapewniać również prawne zabezpieczenie realizacji realności ochrony ubezpieczeniowej w postaci zabezpieczenia przed nieuzasadnioną odmową wypłat świadczeń, a także możliwości sądowego dochodzenia swoich racji. Mówiąc jednak o funkcji gwarancyjnej, należy pamiętać o obydwóch grupach gwarancji. Brak którejkolwiek z nich znosi realność świadczonej ochrony ubezpieczeniowej⁶⁰.

Na ochronę tę składają się zatem instytucje ograniczające lub uchylające możliwość prowadzenia egzekucji ze świadczeń, potrącania czy zawieszania, a także te odnoszące się do terminowości wypłat. Funkcja gwarancyjna przejawia się wyraźnie we wszelkiego rodzaju przepisach dotyczących postępowania w sprawie świadczeń i zapewniających ochronę interesu uprawnionego już w fazie starania się o nie. Nie bez znaczenia jest tutaj umożliwienie poszkodowanemu dochodzenia swoich praw, kontroli prawidłowości przeprowadzanych czynności, a także w przypadku wystąpienia sporu do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

6. Szczególną funkcją ubezpieczenia wypadkowego jest funkcja prewencyjna. Prewencję w ubezpieczeniu od wypadków przy pracy należy rozumieć jako dążenie do zapobiegania występowaniu zdarzeń wypadkowych. Trudno jednak w tak „wypadkogennym” dziale gospodarki, jak rolnictwo całkowicie wyeliminować zjawisko wypadkowości. Prewencję ubezpieczenia wypadkowego można podzielić na prewencję prawną oraz prewencję w postaci realnego działania.

Prewencja prawna polega na takim ukształtowaniu regulacji, aby zawierała normy, które oddziaływałyby nie tylko na KRUS⁶¹, ale i na społeczeństwo rolnicze w celu zapobiegania i łagodzenia następstw wypadków przy pracy. Realna prewencja polega natomiast na przedsięwzięciu określonych czynności, których zamierzonym efektem jest realizacja ustanowionych przez ustawodawcę norm prawnych. Oba elementy prewencji łączy ścisły związek, a sukces działalności prewencyjnej zależy od właściwej korelacji między nimi. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że działaa-

⁶⁰ Podobnie W. Muszalski, op. cit., s. 214.

⁶¹ Zgodnie z art. 63 ustawy ubezpieczeniowej.

ność prewencyjna KRUS finansowana jest z Funduszu Prewencji i Rehabilitacji dotowanego z budżetu państwa⁶². Dotacja budżetowa stanowi źródło przychodów dla tego funduszu⁶³ i wynika wprost z art. 80 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Kwestia ta nie pozostaje bez znaczenia dla ochrony osób pracujących w rolnictwie.

Nałożony na KRUS obowiązek prowadzenia działalności prewencyjnej nie jest realizowany w sposób zadowalający. Mimo że działania prewencyjne są urozmaicone i zakrojone na dość szeroką skalę, należy zauważyć, iż podstawową formą aktywności Kasy – obok wydawania broszur, informatorów czy organizowania konkursów – jest działalność szkoleniowa. Aktualna regulacja prawna, jak również brak przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie oraz preferencje ludności wiejskiej powodują, że działalność prewencyjna nałożona na KRUS przez ustawę nie spełnia właściwie swojej roli. Ustawodawca nie przewidział bowiem skutecznych instrumentów prewencji przedwypadkowej, która znacznie mogłaby ograniczyć rozmiary zjawiska wypadkowości w rolnictwie. Obowiązujące przepisy nie zapewniają zatem odpowiedniej korelacji pomiędzy prewencją prawną i realnego działania.

7. Przeprowadzone powyżej rozważania potwierdzają, że funkcje rolniczego ubezpieczenia wypadkowego są swego rodzaju wyznacznikiem ramowym dla zakresu ochrony ubezpieczeniowej, która powinna przysługiwać osobom pracującym w rolnictwie. Kwestii tej nie można jednak rozważać bez uwzględnienia przedmiotu ochrony tego ubezpieczenia, jak również samego zjawiska wypadkowości w rolnictwie.

Zakres ochrony przyznanej obecnie osobom pracującym w rolnictwie w ustawie ubezpieczeniowej jest jednak zbyt wąski, o czym świadczy przede wszystkim realizacja funkcji ochronnej ubezpieczenia wypadkowego. Fakt ten ma istotne znaczenie dla określonego w przepisach katalogu podmiotowego ubezpieczenia wypadkowego pojęcia wypadku przy pracy rolniczej oraz przewidzianych świadczeń – zarówno wypadkowych, jak i powypadkowych, których podstawą przysługiwania jest wypadek przy pracy rolniczej.

⁶² Np. w 2006 r. 4,5 mln zł, w 2009 r. 5,5 mln, a w 2011 r. 6 mln zł; por. ustawę budżetową i plan Finansowy FPiR KRUS.

⁶³ Szerzej por. M. Markiewicz, J. Siwińska, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, lipiec 2003 r., nr 249, s. 24.

Realizacja wskazanych funkcji ubezpieczenia wypadkowego w ustawie ubezpieczeniowej, ze względu na konstrukcję tego ubezpieczenia i sposób jego finansowania, jest obecnie mocno utrudniona. Nie wszystkie osoby pracujące w rolnictwie mogą bowiem skorzystać z ochrony społecznego rolniczego ubezpieczenia wypadkowego⁶⁴. Z drugiej strony – inne podmioty są nią objęte, choć *de facto* nie powinny podlegać ubezpieczeniu. Najpoważniejsze problemy występują jednak w realizacji funkcji prewencyjnej, co przy uwzględnieniu zjawiska wypadkowości w rolnictwie ma istotne znaczenie dla zakresu ochrony ubezpieczonego. Nie mniej ważna jest kwestia należytej kompensaty odniesionego uszczerbku na zdrowiu, a także zagadnienie usuwania przeszkód w wykonywaniu pracy osób poszkodowanych w wypadkach.

Choć w swej istocie społeczne ubezpieczenie rolników miało być ubezpieczeniem tanim, przy nisko opłacanych składkach, niewielkiej wysokości uzyskiwanych świadczeń i dużym udziale środków budżetowych, to należy podkreślić, że sytuacja polskiego rolnictwa znacznie zmieniła się w porównaniu z początkiem lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W związku z tym realizacja funkcji ochronnej – najistotniejszej funkcji ubezpieczenia wypadkowego w systemie rolniczych ubezpieczeń społecznych – wymaga wprowadzenia w nim radykalnych zmian. Konieczna będzie tu przede wszystkim reforma finansowania ubezpieczenia wypadkowego, polegająca przede wszystkim na zwiększeniu obciążenia składowego zamożniejszych rolników.

Nie można tu także zapomnieć, że archaiczna już nieco konstrukcja rolniczych ubezpieczeń społecznych często wpływa na „pozytywne samopoczucie” tej grupy społecznej, a proponowane reformy niejednokrotnie także na powszechne nastroje polityczne i obyczaje. Oddziaływanie rolniczych ubezpieczeń społecznych jest więc wielopłaszczyznowe. Warto jednak pamiętać, że powinny one przede wszystkim realizować podstawowy cel, jakim jest ochrona ubezpieczeniowa. Inne cele nie mogą przesłaniać najistotniejszych funkcji rolniczego ubezpieczenia społecznego. Ubezpieczenie wypadkowe i inne społeczne ubezpieczenia rolnicze winny przede wszystkim zapewniać należyłą ochronę osobom pracującym w rolnictwie. Należy mieć to na uwadze podczas debaty nad przyszłą i nieuniknioną reformą systemu.

⁶⁴ Szerzej zob. D. Puślecki, *Problem ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 5, s. 193 i n.

FUNCTIONS OF SOCIAL INSURANCE ACCIDENT PROTECTION FOR FARMERS AND THE SCOPE OF PROTECTION FOR EMPLOYEES WORKING IN AGRICULTURE

S u m m a r y

The aim of this paper was to determine the functions of social insurance accident protection in agriculture as significant determinants of the scope of protection, which should be assigned to workers employed in agriculture. The analysis takes into consideration the principle of social solidarity, the manner of financing for accident insurance and the subject matter of this insurance.

In the conclusion the author states, in view of the functions of agricultural accident insurance (protection, guarantee, compensation and prevention), that the scope of protection assigned to farmers is too narrow. Realisation of the indicated functions due to the construction and manner of financing of this insurance is difficult to execute. Not all individuals employed in agriculture may use the protection offered by the social insurance accident protection for farmers. Equally important issues concern an adequate compensation for damage to health as well as the removal of obstacles in the performance of work for individuals injured in accidents.

It is necessary to implement a radical reform of the agricultural social insurance system.

FUNZIONI DELL'ASSICURAZIONE SOCIALE CONTRO GLI INFORTUNI DEGLI AGRICOLTORI E L'AMPIEZZA DELLA TUTELA DELLE PERSONE CHE LAVORANO IN AGRICOLTURA

R i a s s u n t o

Lo scopo dell'articolo è di definire le funzioni dell'assicurazione sociale contro gli infortuni degli agricoltori in quanto determinanti importanti dell'ampiezza della tutela che dovrebbe essere concessa a persone che lavorano in agricoltura. L'analisi prende in considerazione il principio di solidarietà sociale, la modalità di finanziamento dell'assicurazione contro gli infortuni e l'oggetto della tutela dell'assicurazione in questione.

In conclusione, l'autore afferma, tenendo conto delle funzioni individuate (tutela, garanzia, compensazione e prevenzione), che l'ampiezza della tutela concessa all'agricoltore è troppo ridotta. Viste la struttura e la modalità di finanziamento dell'assicurazione considerata, la realizzazione delle funzioni indicate è ostacolata. Non tutte le persone che lavorano in agricoltura possono infatti usufruire della tutela offerta dall'assicurazione sociale contro gli infortuni degli agricoltori. Altrettanto importante è la questione dell'adeguato risarcimento del danno alla salute, ed anche il problema della rimozione degli ostacoli nella realizzazione del lavoro da parte degli infortunati.

È necessario effettuare riforme radicali del sistema agricolo delle assicurazioni sociali.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Zakaz wprowadzania w błąd konsumenta w prezentacji suplementów diety (aspekty prawne)

1. Ochrona interesów konsumentów w prawie żywnościowym realizowana jest przede wszystkim poprzez zapewnienie im możliwości swobodnego, świadomego wyboru produktu. Zgodnie z rozporządzeniem nr 178/2002¹, ochrona ta oparta jest na zapobieganiu wprowadzaniu w błąd, fałszowaniu produktów i innym podobnym praktykom². Prezentacja produktów, rozumiana między innymi jako etykietowanie i reklama, podlega zakazowi wprowadzania w błąd³ jako zasadzie ogólnej prawa żywnościowego. Szeroka forma prezentacji produktów w postaci oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych stosowanych w celach komercyjnych została podporządkowana warunkom określonym przez ustawodawcę⁴. Zakaz wprowadzania konsumentów w błąd ustanawia także ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁵.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002 z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa żywności oraz ustanawiającego procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. WE, L 31, z 1 lutego 2002 r., s. 1 (dalej: rozporządzenie nr 178/2002).

² Art. 8 rozporządzenia nr 178/2002.

³ Art. 16 rozporządzenia nr 178/2002.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, Dz. Urz. UE, L 06, 404.9 (dalej: rozporządzenie nr 1924/2006).

⁵ Art. 46 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, tekst jedn.: Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 (dalej: ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia).

Nie ulega wątpliwości, że prezentacja środków spożywczych jest powiązana z problematyką bezpieczeństwa żywności. Umożliwia ona ocenę środka spożywczego pod kątem określonego zagrożenia dla zdrowia i życia oraz determinuje jego wybór przez konsumentów. Odpowiednio do rodzaju produktu pojęcie bezpieczeństwa przybiera właściwą, dostosowaną do „przedmiotu” formułę. Do pojęcia bezpieczeństwa żywności odwołuje się ustawodawca w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁶. Istotne jest przy tym, że „elementem” tego pojęcia jest informacja o produkcie. Bezpieczeństwa produktów dotyczą także przepisy Kodeksu cywilnego regulujące odpowiedzialność za produkt niebezpieczny, a także ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów z 12 grudnia 2003 r.⁷ Mówiąc o bezpieczeństwie produktów w świetle wymienionych regulacji, należy mieć na uwadze pewną optymalną sytuację dla konsumenta, która w przypadku żywności oznacza co najmniej brak zagrożeń dla życia i zdrowia.

Bezpieczeństwo żywności można postrzegać w różnych aspektach. W literaturze rozróżnia się pojęcia *food security* i *food safety*⁸. O ile ten pierwszy termin ma ogromne znaczenie z globalnego punktu widzenia, o tyle drugi – w powiązaniu z zakazem wprowadzania w błąd – jest istotny zwłaszcza z punktu widzenia jednostki. Pojęcie bezpieczeństwa żywności wykazuje także związki ze sposobem prezentacji produktu. Informacja zakodowana w oświadczeniach na opakowaniach produktów determinuje ocenę ich „cech użytkowych”, co w praktyce wyraźnie widoczne jest na przykładzie suplementów diety⁹. Niejednokrotnie też informacja ta może oddziaływać na przyporządkowanie tych produktów do kategorii żywności, do tzw. produktów z pogranicza (*borderline products*) lub leków.

Problematyka suplementów diety była wielokrotnie podejmowana w literaturze, i to z różnych punktów widzenia. Pisano o nich w kontekście pojęć prawnych produktu rolnego i żywności¹⁰, wprowadzania ich do

⁶ Art. 46 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

⁷ Dz. U. 2003, Nr 229, poz. 2275.

⁸ Zob. np. M. D'Addezio, *Sicurezza degli alimenti, obiettivi del mercato dell'Unione Europea ed esigenze nazionali*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 3, s. 379 i n.; S. Bolognini, *Food security, food safety e agroenergie*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 2, s. 308 i n.

⁹ Dyrektywa 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych, Dz. Urz. UE, L 02, 183.51.

¹⁰ M. Korzycka-Iwanow, *Z problematyki pojęć prawnych: produktu rolnego i żywności, przy uwzględnieniu suplementu diety*, w: *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, red. E. Kremer, Z. Truskiewicz, Kraków 2009, s. 129 i n.

obrotu¹¹ albo o suplementach diety w ogólności¹². Zagadnienie bezpieczeństwa żywności poruszano w odniesieniu do odpowiedzialności za produkt niebezpieczny¹³. Dotychczas jednak nie podjęto problematyki prezentacji suplementów diety w kontekście zakazu wprowadzania konsumenta w błąd.

Za opracowaniem problematyki badawczej określonej w tytule rozważań przemawiają zarówno względy praktyczne, jak i poznawcze.

W ostatnich latach zaobserwować można rosnące zainteresowanie kwestiami prawa żywnościowego w orzecznictwie polskich sądów, zwłaszcza w zakresie znakowania żywności. Coraz częściej sądy administracyjne orzekają o problemach istotnych dla przedsiębiorców, takich jak np. uchylenie decyzji nakazującej zmianę oznakowania produktów. Co więcej – dominującą problematyką stanowiącą przedmiot kontrowersji jest sposób prezentacji suplementów diety. Jednakże w orzecznictwie tym dostrzec można swoistą trudność w „poszukiwaniu” właściwego kierunku interpretacji przepisów. Prawidłowa wykładnia prawa regulującego prezentację suplementów diety stała się więc doniosłą dla sądowej praktyki orzeczniczej.

Problematyka zakazu wprowadzania konsumentów w błąd, mimo licznych opracowań, wciąż kryje wiele istotnych zagadnień dla badacza prawa żywnościowego. Jak się okazuje, niejednokrotnie właśnie informacja o produkcie zindywidualizowana w oznakowaniu produktu jest elementem pozwalającym rozstrzygać o bezpieczeństwie produktu bądź o jego kwalifikacji. Warto też zauważyć, że rozszerza się lista oświadczeń dopuszczonych i zakazanych w rozumieniu rozporządzenia nr 1924/2006¹⁴. O potrzebie analizy wspomnianych kwestii przesądzają zatem względy poznawcze, coraz częściej dyktowane koniecznością wynikającą z praktyki stosowania prawa.

Celem rozważań jest próba określenia relacji zakazu wprowadzania konsumentów w błąd podczas prezentacji suplementów diety i pojęcia bez-

¹¹ P. Wojciechowski, *Introduction of a food supplement into the Polish market*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2010, nr 1, s. 1 i n.

¹² Bliżej zob. R. Patoka, *Problematyka suplementów diety*, w: *Studia z prawa żywnościowego*, red. M. Korzycka-Iwanow, Warszawa 2007, s. 27 i n.

¹³ Zob. np. I. Trapè, *Odpowiedzialność za produkt niebezpieczny podmiotów dystrybuujących żywność*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, z. 2, s. 99 i n.; B. Gnela, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 302.

¹⁴ Bliżej zob. I. Wrześniewska-Wał, *Wspólnotowy rejestr oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych*, „Przemysł Spożywczy” 2009, nr 4, s. 40 i n. Zob. także wykaz oświadczeń zamieszczony na: <http://ec.europa.eu>.

pieczeństwa żywności. Ze względu na tak sformułowany cel punktem wyjścia rozważań będzie analiza pojęć prawnych „bezpieczeństwo żywności” i „suplement diety”.

2. Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia już w swoim tytule zawiera termin „bezpieczeństwo”, z tym że odnosi je nie tylko do żywności, ale także do żywienia. O ile pojęcie żywności określone zostało w rozporządzeniu nr 178/2002, o tyle pojęcie żywienia nie zostało wyjaśnione w wymienionych aktach prawnych. Przez bezpieczeństwo żywności rozumieć należy „ogół warunków, które muszą być spełniane, dotyczących w szczególności stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, poziomów substancji zanieczyszczających, pozostałości pestycydów, warunków napromieniania żywności, cech organoleptycznych i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka”. Przytoczoną definicję bezpieczeństwa żywności z rozporządzenia nr 178/2002 można rozpatrywać zarówno w aspekcie materialnym (mówiąc o warunkach, które muszą być spełniane dla zapewnienia zdrowia i życia), jak i w aspekcie funkcjonalnym (gdzie mówi się o działaniach, które w tak określonym celu muszą zostać podjęte).

Aspekt materialny definicji wskazuje wyłącznie na ogół warunków, które muszą być spełnione w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka. Spośród nich przykładowo wymienione zostały warunki dotyczące cech organoleptycznych. Chodzi o zespół cech obejmujących smak, zapach, wygląd barwę i konsystencję środków spożywczych, które można wyodrębnić i ocenić za pomocą zmysłów człowieka¹⁵. Podkreślić trzeba, że ta ostatnia kategoria warunków stanowi poniekąd wypadkową sumy naturalnych cech danego produktu rolnego w stanie nieprzetworzonym i cech nadanych temu produktowi przez zastosowanie w produkcji zwłaszcza dodatków do żywności, które nadają barwę, smak, zapach i konsystencję.

Liczne warunki, które muszą być spełnione do zapewnienia zdrowia i życia nie zostały wyliczone wprost przez ustawodawcę w przytoczonej wyżej definicji bezpieczeństwa żywności. Wskazać tu można w szczególności warunki stosowania w produkcji enzymów spożywczych, rozpuszczalników, substancji mikrobiologicznych, warunki wzbogacania żywności, a także warunki dotyczące konkretnych produktów (np. wprowadzania do obrotu grzybów czy wody mineralnej).

¹⁵ Art. 3 ust. 3 pkt 6 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

Wreszcie spośród warunków koniecznych dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności należy wskazać te, które odnoszą się do produkcji i wprowadzania do obrotu suplementów diety, środków specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wody mineralnej. Poza ustawą o bezpieczeństwie żywności uregulowane zostały kwestie wprowadzania do obrotu produktów szczególnego rodzaju, wyróżnianych według kryterium metody produkcji, mianowicie żywność gmo, produkty ekologiczne i regionalne. W związku z bezpieczeństwem żywności pozostaje także regulacja dotycząca higieny produkcji żywności, która obejmuje produkcję roślinną, zwierzęcą, dostawy bezpośrednie. Higiena produkcji jest istotnym czynnikiem „sprawczym” bezpieczeństwa żywności. Zagadnienia uregulowane poza ustawą o bezpieczeństwie żywności i żywienia mieszczą się jednak niewątpliwie wśród warunków, które muszą być spełnione do bezpieczeństwa żywności.

Zatem aspekt materialny definicji bezpieczeństwa żywności zawartej w ustawie o bezpieczeństwie żywności daje się ująć przez uwzględnienie wszystkich obowiązujących przepisów prawa żywnościowego, regulujących wymogi produkcji. Nie wydaje się jednak zasadne wyliczanie w sposób wyczerpujący takich wymogów stanowiących „materialną” stronę definicji bezpieczeństwa żywności. Łatwo można by pominąć któryś z wymogów, przez co ich katalog mógłby być niepełny.

Natomiast wyróżniając w definicji bezpieczeństwa żywności jej aspekt funkcjonalny, należy mieć na uwadze, że ustawodawca nie wskazuje żadnych przykładowych działań, które muszą być podjęte w celu, jakiemu mają one służyć. Definicja określa bowiem wyłącznie, że takie działania są konieczne. Nie ulega wątpliwości, że wśród działań, które powinny być podejmowane, wymienić należy w szczególności dobre praktyki produkcyjne, higieniczne, warunkujące w zasadzie właściwe zarządzanie bezpieczeństwem żywności w przedsiębiorstwie spożywczym (w tym system HACCP), a także urzędową kontrolę żywności.

Jak widać, zakres funkcjonalny definicji bezpieczeństwa żywności znacznie wykracza poza sferę działania przedsiębiorstwa spożywczego, dotyka kwestii leżących niejako „na zewnątrz” tego przedsiębiorstwa. Takie podejście ustawodawcy obiektywizuje wymiar tego pojęcia, otwiera je na wszystko to, co może służyć celom prawa żywnościowego, ale przede wszystkim uniezależnia je w pewnym stopniu od przedsiębiorcy działającego na rynku spożywczym. Funkcjonalna strona definicji bezpieczeństwa żywności prezentuje zatem rozłożenie właściwych zadań („działań”) na

podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa żywności, w tym na organy urzędowej kontroli żywności.

Przeciwstawnym pojęciem bezpieczeństwa żywności może być pojęcie produktu niebezpiecznego w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002¹⁶. Za produkt niebezpieczny uważać należy taki produkt, który jest szkodliwy dla zdrowia, nie nadaje się do spożycia przez ludzi. Przy czym, oceniając produkt, trzeba uwzględniać kilka czynników, mianowicie: zwykle warunki korzystania z żywności przez konsumenta oraz wykorzystywania jej na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji, oraz informacje przeznaczone dla konsumenta (w tym na etykiecie oraz inne informacje zwykle dostępne dla konsumenta dotyczące unikania konkretnych negatywnych skutków dla zdrowia związanych z daną żywnością lub rodzajem żywności).

Ponadto istotne znaczenie przy ocenie produktów mają nie tylko prawdopodobne skutki mogące wystąpić natychmiast po spożyciu, lecz także dalsze skutki dla zdrowia osoby spożywającej i następnych pokoleń. Wreszcie ustawodawca nakazuje brać pod uwagę ewentualne skutki „skumulowania toksyczności produktu i szczególną wrażliwość zdrowotną określonej kategorii konsumentów”, jeżeli środek spożywczy jest przeznaczony dla tej kategorii konsumentów.

Formułując ocenę, czy środek spożywczy nie nadaje się do spożycia przez ludzi, należy rozważyć, czy środek spożywczy nie może być spożywany przez ludzi stosownie do jego przeznaczenia z powodu zanieczyszczenia, zarówno przez czynniki obce, jak i w inny sposób, czy z powodu gnicia, psucia się lub rozkładu. Ustawodawca wprowadza domniemanie bezpieczeństwa produktu żywnościowego, gdy produkt ten jest zgodny ze szczegółowymi przepisami wspólnotowymi regulującymi bezpieczeństwo żywności, a w przypadku ich braku – z przepisami krajowymi państw, w których produkt jest wprowadzany do obrotu. Jednakże zgodność taka nie uzasadnia zaniechania ewentualnych działań władz państw członkowskich w sytuacji, gdy produkt taki okaże się niebezpieczny.

Jak widać, ustawodawca wskazuje kryteria, według których należy dokonywać kwalifikacji produktu jako niebezpiecznego. Natomiast domniemanie bezpieczeństwa produktu, zgodnego z właściwymi przepisami, jako domniemanie wzruszalne (*preasumptio iuris tantum*) może zostać obalone, gdy zainteresowany podmiot wykaże, że produkt posiada właściwości

¹⁶ Art. 14 rozporządzenia nr 178/2002.

niebezpieczne, tj. mimo że jest zgodny z wymogami określonymi przez ustawodawcę, to jest szkodliwy dla zdrowia, nie nadaje się do spożycia przez ludzi. W tym ostatnim przypadku ciężar przeprowadzenia dowodu spoczywać będzie na poszkodowanym.

W tym miejscu, dla porównania, warto odnotować, że pojęcie produktu bezpiecznego występuje w ustawie o ogólnym bezpieczeństwie produktów z 12 grudnia 2003 r.¹⁷ Za produkt bezpieczny ustawodawca uznaje w tym wypadku produkt, który w zwykłych lub innych dających się w sposób uzasadniony przewidzieć warunkach jego używania, z uwzględnieniem czasu korzystania z produktu, a także w zależności od rodzaju produktu, sposobu uruchomienia oraz wymogów instalacji i konserwacji, nie stwarza żadnego zagrożenia dla konsumentów lub stwarza znikome zagrożenie, dające się pogodzić ze zwykłym używaniem i uwzględniające wysoki poziom wymagań dotyczących ochrony zdrowia i życia ludzkiego¹⁸. Przy czym przy ocenie, czy produkt jest bezpieczny, należy się kierować między innymi oznakowaniem, instrukcjami i informacjami o produkcie¹⁹. Natomiast produkt, który nie spełnia wymogów określonych w art. 4 tej ustawy będzie mógł być uznany za produkt niebezpieczny.

Zatem, przy analizie kryteriów, jakimi należy się kierować ustalając, czy produkt żywnościowy jest niebezpieczny, należy uwzględniać między innymi informacje przeznaczone dla konsumenta. Chodzi o informacje podawane w szczególności na etykietach produktu oraz w reklamie. Jest to jeden z elementów pozwalających ocenić, czy w danym przypadku zaistniało niebezpieczeństwo produktu w powyższym rozumieniu. Niejednokrotnie więc o tym, czy produkt jest bezpieczny, przesądzać może konfrontacja informacji o produkcie zawarta w jego oznakowaniu ze stanem świadomości konsumenta o tym, jak należy z produktem postępować.

Jak wspomniano, ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia ustanawia zakaz wprowadzania konsumentów w błąd. Zgodnie z art. 46 ust. 1 tej ustawy oznakowanie środka spożywczego nie może wprowadzać konsumenta w błąd, w szczególności co do np. charakterystyki środka spożywczego, w tym jego nazwy, rodzaju, właściwości, składu, ilości, trwałości, źródła lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji. Ponadto wspomniany zakaz obejmuje przypisywanie środkowi spożyw-

¹⁷ Dz. U. 2003, Nr 229, poz. 2275.

¹⁸ Art. 4 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

¹⁹ Art. 4 ust. 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

czemu właściwości zapobiegania chorobom lub ich leczenia albo odwoływanie się do takich właściwości, z ustawowymi wyjątkami, oraz oświadczenia żywieniowe i zdrowotne niezgodne z rozporządzeniem nr 1924/2006²⁰. Niestety żywność stanowi przedmiot różnych nieuczciwych zabiegów informacyjnych. Świadczy o tym choćby orzecznictwo sądów administracyjnych. A. Germanò wskazuje, że informacje o produkcie podzielić można na informacje obligatoryjne co do zakresu i sposobu ich podawania i dowolne²¹. Jednakże to informacje, których podawanie jest obowiązkowe, pełnią tzw. funkcje gwarancyjne, ochronne dla zdrowia konsumentów. Swoboda w podawaniu informacji nieobowiązkowych jest jednak ograniczona zakazem wprowadzania w błąd (nakazem zachowania rzetelności).

3. Suplementy diety są środkami spożywczymi, których celem jest uzupełnienie normalnej diety i które są skoncentrowanym źródłem substancji odżywczych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub fizjologiczny, przy czym mogą być wprowadzane na rynek w ampułkach z płynem, w kroplomierzach i w formie tabletek²². Trzeba podkreślić, że tak rozumiane suplementy diety są żywnością w rozumieniu art. 3 rozporządzenia nr 178/2002. Co do zasady do tych środków spożywczych należy zatem stosować przepisy prawa żywnościowego. W literaturze podnoszono problem możliwości podwójnej kwalifikacji tych środków spożywczych jako suplementów diety oraz jako tzw. *borderline products*, zwłaszcza możliwość dwójakiej kwalifikacji tych samych środków w różnych krajach członkowskich²³. Problematyka podwójnej kwalifikacji produktów była rozstrzygana kilkakrotnie w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości²⁴.

Określenie angielskojęzyczne *borderline products* nie zostało zdefiniowane, jednakże zgodnie z art. 3a ustawy z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne²⁵, do produktu spełniającego jednocześnie kryteria produk-

²⁰ Art. 46 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

²¹ A. Germanò, *Informazione alimentare halal: quale responsabilità per un'etichetta non veritiera?*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2010, nr 3, s. 1 i n., <http://www.rivistadirittoalimentare.it>.

²² Art. 2 pkt 39 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

²³ M. Korzycka-Iwanow, op. cit., s. 129 i n.

²⁴ Por. M. Kondrat, M. Koremba, W. Maselbas, W. Zieliński, *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, ABC 2009, Lex Prestige, oraz przywołane tam orzecznictwo ETS.

²⁵ Tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 45, poz. 271.

tu leczniczego oraz kryteria innego rodzaju produktu, w szczególności suplementu diety (określone odrębnymi przepisami), stosuje się przepisy prawa farmaceutycznego. Oznacza to, że gdy wystąpią przesłanki kwalifikacji danego suplementu diety jako środka leczniczego w rozumieniu wspomnianej ustawy, należy stosować przepisy dotyczące leków.

4. Stosowanie oświadczeń między innymi na suplementach diety podlega szczegółowej regulacji rozporządzenia nr 1924/2006. Warto przypomnieć, że w świetle tego rozporządzenia wyróżnia się oświadczenia żywieniowe i zdrowotne. Te pierwsze oświadczenia mają przede wszystkim pełnić funkcję informacyjną. Z kolei oświadczenia zdrowotne wykraczają daleko poza funkcję informacyjną, mogą budzić wątpliwości w świetle zakazu wprowadzania w błąd. Należy mieć na uwadze, że oświadczenia zdrowotne, ze względu na swój charakter, są przeznaczone zwłaszcza dla grona wrażliwych konsumentów, podatnych na konkretny przedmiot informacji.

Oczywiste jest, że ludzi cierpiących na nadwagę łatwiej zachęcić do kupna suplementu diety pomagającego w odchudzaniu, choć należy zastanowić się, czy prawnie dopuszczalne jest, by odpowiednia informacja występowała na opakowaniu takiego suplementu diety. W tym miejscu trzeba wyraźnie oddzielić oświadczenia zdrowotne dopuszczalne na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 1924/2006, to jest takie, które nie odwołują się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju dzieci (określane w praktyce jako „oświadczenia funkcjonalne”²⁶), które można stosować spełniając wymogi rozporządzenia, od oświadczeń zdrowotnych odnoszących się do zmniejszenia ryzyka choroby dopuszczalnych zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 1924/2006 (tzw. oświadczeń o zmniejszaniu ryzyka choroby). Chodzi o takie treści, które choćby tylko sugerują, że spożycie danej kategorii żywności, żywności lub jej składnika znacząco zmniejszy jakiś czynnik ryzyka w rozwoju choroby dotykającej ludzi²⁶. Te ostatnie oświadczenia mogą być stosowane po uzyskaniu unijnego zezwolenia przez przedsiębiorcę na wpisanie oświadczenia do wspólnotowego wykazu.

5. Licznych przykładów naruszeń wymogów w zakresie prezentacji produktów dostarcza orzecznictwo sądowe dotyczące suplementów diety zawierających w swoich etykietach rozmaite oświadczenia podlegające ocenie z punktu widzenia zakazu wprowadzania w błąd oraz ich dopusz-

²⁶ Art. 2 ust. 1 punkt 5 rozporządzenia nr 1924/2006.

czalności w świetle rozporządzenia nr 1924/2006 pochodzące już z okresu jego obowiązywania²⁷.

Jako przykład można tu powołać wyrok z 23 października 2007 r.²⁸, w którym WSA w Rzeszowie wskazał, że „jeżeli rysunki znajdujące się na opakowaniu suplementu diety sugerują bolesność i chorobę stawów, wskazując na zasadność użycia tego produktu w przypadku wskazanych dolegliwości, a w treści ulotki znajdującej się w opakowaniu produktu zawarta jest informacja, że środek ten polecany jest jako »środek wspomagający przy dolegliwościach reumatycznych w czasie rekonwalescencji po urazach stawów przy bólach i sztywności stawów, przy odczuwalnym dyskomforcie z powodu nieprawidłowego funkcjonowania«, to takie sformułowania sugerują lecznicze właściwości przedmiotowego suplementu diety”.

Kwestię podlegającą ustaleniu w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym było zagadnienie, czy suplement diety może posiadać właściwości lecznicze w rozumieniu prawa farmaceutycznego, zwłaszcza w świetle definicji suplementu diety zawartej w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia. W stanie faktycznym sprawy sąd dopatrzył się naruszeń w znakowaniu produktu – suplementu diety, wskazując, że skoro jest to środek spożywczy, to powinien spełniać wymogi dotyczące znakowania środków spożywczych, tymczasem w znakowaniu produktów występowały zakazane przez ustawę o bezpieczeństwie żywności i żywienia odwołania do właściwości leczniczych (art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia).

W rozpoznawanej sprawie sąd nie miał wątpliwości, że poprzez zamieszczenie na opakowaniu suplementu diety grafiki przedstawiającej ból stawów skarżący naruszył zasady znakowania uregulowane w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia przez przypisanie tym środkom właściwości leczniczych. W tym wypadku przedmiotem oceny sądu była zatem w szczególności forma komunikatu – rysunek. Nie jest nowością, że komunikat przekazywany przez producentów przybiera różnorodną formę. W literaturze przedmiotu mówi się o trendach dotyczących tzw. *food design*, które coraz częściej determinują wybór produktu²⁹.

Z kolei w innym wyroku³⁰ WSA w Warszawie wskazał, że „sformułowania zawarte w reklamie ‘Jedyny przebadany na rynku’, ‘Chcesz mieć

²⁷ Rozporządzenie nr 1924/2006 weszło w życie w styczniu 2007 r., a było stosowane od 1 lipca 2007 r.

²⁸ II SA Rz 321/07, Lex Omega nr 420171.

²⁹ Bliżej zob. A. di Lauro, *Il Food design*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2010, nr 2, s. 1 i n.

³⁰ Wyrok z 4 marca 2009 r. WSA w Warszawie, VII SA/Wa 1901/08, Lex Omega nr 533372.

zdrowe stawy’, ‘ponad 74% osób stosujących [...] odczuło wyraźne zmniejszenie bólu stawów’, wskazują jedynie na poparte badaniami wrażenia osób stosujących suplement diety w postaci zmniejszenia dolegliwości bólowych. Stwierdzić jednocześnie należy, że żaden z przepisów prawa dotyczących reklamy suplementów diety nie zakazuje podawania informacji o wynikach przeprowadzonych badań, jak również żaden przepis nie zobowiązuje producenta do umieszczenia w reklamie szczegółowych informacji o badaniach”.

W relacjonowanej sprawie sąd nie dopatrył się naruszenia prawa, argumentując, że nie złamano żadnego zakazu powoływania w reklamie wyników badań. Rozstrzygnięcie sądu wydaje się jednak kontrowersyjne już choćby w świetle art. 16 rozporządzenia nr 178/2002. Otóż w sprawie tej organ administracji powołał między innymi wymienioną regulację jako podstawę zakazu wprowadzania w błąd konsumentów. Już z użytych formuł w prezentacji produktu wnioskować można, że produkt może zawierać właściwości lecznicze. Słowo „zdrowe” jest bezpośrednim odwołaniem do zdrowia człowieka, może więc znaczenie odwołania do właściwości zapobiegających chorobie lub leczniczych. Nie wydaje się przy tym, żeby do stwierdzenia naruszenia konieczne było naruszenie szczegółowego zakazu. Bywają przecież naruszenia wynikające z przekroczenia norm generalnych.

Art. 16 rozporządzenia nr 178/2002 może uchodzić za taki generalny zakaz wprowadzania konsumentów w błąd. Nadto także ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia statuuje w art. 46 ust. 1 pkt 2 zakaz przypisywania środkom spożywczym właściwości leczniczych i zapobiegających chorobom. W świetle zasad prawa żywnościowego nieistotne wydaje się nawet najbardziej uzasadnione odwołanie do badań, skoro w reklamie środka spożywczego występują nieuprawnione zwroty. Sąd w uzasadnieniu orzeczenia wskazuje, że występuje tu „substancja” będąca suplementem diety, pomija jednak to, iż suplement diety jest także środkiem spożywczym i podlega wymogom prawa żywnościowego (między innymi w zakresie znakowania).

Natomiast osobną i raczej „drugorzędną” sprawą w stosunku do kwestii kwalifikacji suplementu diety jako środka spożywczego wydaje się to, czy w reklamie produktu odwołano się do badań w tym konkretnym przypadku. Jeśli najpierw doszłoby do oceny suplementu diety jako środka spożywczego, to konieczne stałoby się uwzględnienie norm zakazujących przypisywania tym środkom właściwości leczniczych. Z kolei kwestią dalszego rozstrzygnięcia byłaby prawna ocena sformułowań odwołujących

się do badań, co naturalnie nie jest zakazane. Bardziej kontrowersyjna w tej sprawie wydaje się treść reklamy w zakresie, w jakim odwołuje się do właściwości leczniczych środka spożywczego, niż w zakresie, w jakim odwołuje się do badań.

Z drugiej strony należy podkreślić, że ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie określa granic zmian fizjologicznych w organizmie, których przekroczenie prowadziłoby do działania farmakologicznego, immunologicznego lub metabolicznego, co zauważa sąd. W powyższym orzeczeniu sąd wskazuje właśnie na brak takiej wyraźnej linii demarkacyjnej pozwalającej ustalić, kiedy suplement diety przestaje uzupełniać normalną, zróżnicowaną dietę i staje się środkiem o właściwościach leczniczych. Wątpliwości te implikuje sposób prezentacji produktu, przedstawiający jego zastosowanie. Nie przesądza to jeszcze, jakie jest faktyczne działanie produktu.

Warto w tym miejscu odnotować stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zawarte w wyroku z 9 czerwca 2005 r. w sprawie C-211/03, w którym Trybunał wskazał na przykładzie jednego produktu (jogurtu), jak należy dokonywać kwalifikacji produktu. Otóż według Trybunału: „Kwalifikacji produktu jako produktu leczniczego albo jako środka spożywczego w rozumieniu prawodawstwa wspólnotowego, a w szczególności dyrektywy nr 2001/83 w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi i rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, powinno się dokonywać przy uwzględnieniu ogółu jego cech charakterystycznych stwierdzonych zarówno w jego stanie pierwotnym, jak i po rozpuszczeniu w wodzie lub w jogurcie zgodnie z jego instrukcją użycia”.

Trybunał określa granice uznawania danego środka odpowiednio za środek spożywczy albo leczniczy, wskazując, że to właściwości farmakologiczne produktu są zasadniczym czynnikiem, na podstawie którego oceniać trzeba możliwe jego działanie, a zwłaszcza to, czy może on być podawany ludziom w celu stawiania diagnozy leczniczej lub przywracania, korygowania lub modyfikacji funkcji fizjologicznych u ludzi. Trybunał precyzuje, że chodzi o „produkt leczniczy przez wskazanie funkcji” w rozumieniu art. 1 pkt 2 akapit drugi dyrektywy nr 2001/83 w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi. Jednym z elementów, jakie należy uwzględnić przy

ocenie produktów, jest – według Trybunału – „ryzyko, jakie może wywołać dla zdrowia stosowanie produktu”³¹.

Nie sposób jednak nie zauważyć, że WSA w Warszawie w wyroku z 4 marca 2009 r. w ogóle nie podjął się oceny przedmiotowej reklamy i oświadczenia na opakowaniu suplementu diety pod kątem zgodności z rozporządzeniem nr 1924/2006. Wszakże treść przedmiotowego oświadczenia zdaje się nosić cechy oświadczenia zdrowotnego o zmniejszeniu ryzyka choroby, z odwołaniem do wyników badań przeprowadzonych na ludziach (dokonywanie takich badań podlega szczególnym warunkom). Tymczasem w uzasadnieniu omawianego rozstrzygnięcia sądu brakuje odwołania do wspomnianego rozporządzenia. Poprzestanie na wskazaniu braku zakazu odwoływania się do badań wydaje się niewystarczające w świetle regulacji mającej zastosowanie do omawianej sytuacji, nawet jeśli w czasie orzeczenia obowiązywały przepisy przejściowe rozporządzenia nr 1924/2006.

Dla określenia, czy produkt spełnia wymogi prawne w zakresie rzetelnej informacji, istotne jest to, do jakich sformułowań językowych odwołuje się prezentacja środków spożywczych. Stosowane na etykiecie wyrazy nie mogą bowiem wprowadzać konsumentów w błąd. Potwierdza to orzeczenie WSA we Wrocławiu zawierające pogląd, że „użycie w nazwie wyrazu »cocaine« co najmniej sugeruje, iż napój zawiera śladowe choćby tylko ilości tej substancji, powodując w ten sposób u konsumenta mylne wyobrażenie o jego rzeczywistym składzie, skoro specyfik nie zawiera w istocie kokainy, a jedynie podwójną dawkę kofeiny, a więc zupełnie innej substancji”³².

Sprawa dotyczyła napoju energetyzującego o nazwie „Cocaine stimulation energy drink”, to jest napoju, który nie zawierał kokainy, lecz zwiększoną dawkę kofeiny (64 mg/100 ml). Przedsiębiorca prezentował wspomniany produkt, sugerując – zwrotami: „legalna euforia”, „smakuje zgodnie z prawem” – zgodność z prawem „narkotyku”. W toku postępowania przed organem administracji stwierdzono naruszenie między innymi art. 20 ustawy z 25 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, zgodnie z którym reklama środków odurzających i psychotropowych jest zakazana. Sąd dopatrywał się także naruszenia art. 46 ust. 1 pkt 1a ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

W uzasadnieniu stanowiska sądu przywołana została definicja przeciętnego konsumenta z rozporządzenia nr 1924/2006 z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych, nakazująca przez

³¹ Por. pkt 54 oraz pkt 4 sentencji, ECR 2005/6A/I- 05141, Lex Omega nr 221607.

³² Wyrok z 15 października 2008 r., III SA/Wr 434/08, Lex Omega nr 522691.

konsumenta rozumieć „adresata oświadczeń, osobę spostrzegawczą, ostrożną, dobrze poinformowaną, także podatną na określone oświadczenia”. Przy ocenie stanu faktycznego sąd powołał się wprost na art. 16 rozporządzenia nr 178/2002, podkreślając, że napój, którego dotyczyło postępowanie, był zgodny z prawem w zakresie jego składu chemicznego, jego nazwa w części „energy drink” była nazwą „zwyczajową” (nieustaloną w prawie), jednakże sposób jego prezentacji był „promocją narkotyku”. W ten sposób sąd trafnie oparł rozstrzygnięcie na generalnym zakazie wprowadzania konsumentów w błąd.

Informację o produkcie należy oceniać przez pryzmat predyspozycji konsumenta do odbioru i zrozumienia zawartego „w przekazie” komunikatu. Jak już wspomniano, chodzi o konsumenta przeciętnego, który z jednej strony powinien ostrożnie reagować na określone informacje, a z drugiej – może być podatny i wrażliwy na te informacje, w zależności od tego, do jakiej grupy konsumentów się zalicza (rozporządzenie nr 1924/2006). Trudne w praktyce jest takie wyważenie treści komunikatu, aby jasno prezentował właściwości produktu i nie przekraczał granic dozwolonego przekazu, a jednocześnie przekonywał do zakupu. Czynnikiem mającym wpływ na sposób odbioru są tu zwłaszcza cechy konkretnego konsumenta, który decyduje się nabyć produkt.

Ciekawym przykładem interpretacji norm regulujących granicę komunikatów zawartych w prezentacji produktów może być orzeczenie WSA w Warszawie z 15 czerwca 2007 r., w którym sąd stwierdził, że „Suplementy diety są przygotowywane dla osób zdrowych, funkcjonujących w warunkach typowych, powinno być zatem zrozumiałe, że w sytuacji, w której dana osoba decyduje się na zastosowanie większych niż przewidziane dawek, powinna skonsultować się ze specjalistą. Nie można bowiem zakładać, że lekarz zawsze przepisuje tylko środki mające na celu zapobieganie lub leczenie chorób”³³. Powyższy wyrok wprost określa cechy grupy konsumentów, dla których przeznaczone są suplementy diety – dla osób zdrowych, funkcjonujących w warunkach typowych.

Przytoczone rozstrzygnięcie zapadło jednak na gruncie niedostatecznego wyjaśnienia sprawy przez organ, który wydał uchyloną przez sąd decyzję administracyjną. Zagadnienie, wokół którego ogniskował się spór, dotyczyło zakwestionowanego przez organ sformułowania „lub stosować według wskazań lekarza”, zawartego w informacji o produkcie będącym suplementem diety, które w ocenie organu miało sugerować właściwości

³³ VII SA/Wa 297/07, Lex Omega nr 374731.

lecnicze produktu. Sąd nie podzielił tego stanowiska i uznał, że „lekarz zawsze przepisuje tylko środki mające na celu zapobieganie lub leczenie chorób”.

Otóż wydawać by się mogło, że lekarz w rozumieniu ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry z 5 grudnia 1996 r.³⁴ powinien wykonywać swój zawód poprzez między innymi rozpoznawanie i leczenie chorób (art. 4 ustawy). Na tle przywołanej tezy wyroku powstaje pytanie, czy lekarz może pacjentowi zapisać środek spożywczy, w tym wypadku suplement diety, który w świetle ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie powinien mieć właściwości leczniczych, a także nie powinno mu się ich przypisywać. Zważywszy na funkcję, jaką zgodnie ustawą pełnią suplementy diety (tj. „uzupełnianie diety”), wydaje się, że na powyższe pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. W tym miejscu warto też zapytać, jaki status mają witaminy niejednokrotnie zalecane przez lekarzy, gdyż także one mogą uzupełniać codzienną dietę i być łączone z innymi substancjami wzbogacającymi środki spożywcze. Jak wiadomo, witaminy mogą być zarówno składnikami suplementów diety, jak i samoistnie sprzedawanymi lekami. Już samo miejsce, w którym są one najczęściej sprzedawane (apteki), sugeruje konsumentom, że produkty te mogą mieć właściwości lecznicze.

6. Powyższe rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków. Obowiązek podania informacji o produkcie wpisany jest w aspekt materialny definicji bezpieczeństwa żywności jako jeden z wymogów, który musi być spełniony, by produkt mógł być oceniony jako „bezpieczny”. Prawne pojęcie bezpieczeństwa żywności opiera się przede wszystkim na rzetelnej informacji o żywności, co ma swój wydzźwięk w określeniu obowiązków producenta i ekwiwalentnym prawie konsumenta do informacji. Istota tego założenia konkretyzuje się w zakazie wprowadzania w błąd konsumenta, co stanowi jeden z najważniejszych elementów ochrony konsumenta w prawie żywnościowym. Zakaz ten „współistnieje” zatem równoległe z nakazem (wymogiem) podania informacji o produkcie.

Zakaz wprowadzania w błąd należy postrzegać jako element zarządzania ryzykiem przez ustawodawcę. Zakaz ten tworzy swoisty „bufor” – blokadę zapobiegającą występowaniu sytuacji niepożądanych z punktu widzenia zdrowia i życia konsumenta lub choćby przeszkodę w swobo-

³⁴ Tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 136, poz. 857.

dzie wyboru produktów, przez co staje się istotnym elementem zarządzania bezpieczeństwem żywności.

Sądowa praktyka orzecznicza wskazuje, że zakaz wprowadzania w błąd bywa często naruszany w prezentacji suplementów diety przez stosowanie zakazanych odwołań do właściwości leczniczych produktów. W tym wypadku odpowiedni sposób prezentacji produktu przesądzać może nie tylko o tym, czy produkt został właściwie zakwalifikowany w procedurze dopuszczenia go do obrotu, lecz także o tym, czy spełnione zostały przesłanki bezpieczeństwa produktu. Innymi słowy – produkt, którego oznaczenie narusza zakaz wprowadzania w błąd bądź rozporządzenie nr 1294/2006, można uznać w świetle definicji bezpieczeństwa żywności za produkt niespełniający wymogów bezpieczeństwa żywności.

Można zatem stwierdzić, że zakaz wprowadzania w błąd wykazuje silne związki z bezpieczeństwem żywności zarówno w sferze pojęć prawnych, jak i w wymiarze praktycznym. Z tych względów istotnego znaczenia nabierają procedury dopuszczania na rynek takich produktów, jak suplementy diety. W istocie to na etapie wprowadzania tych produktów na rynek powinna następować ocena tych produktów, w tym oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych w kontekście zakazu wprowadzania w błąd.

PROHIBITION OF MISLEADING CONSUMERS IN THE PRESENTATION OF DIETARY SUPPLEMENTS – LEGAL ASPECTS

S u m m a r y

The subject of this paper is connected with the prohibition of misleading consumers in the presentation of dietary supplements. Judicial decisions indicate that the prohibition of misleading consumers is frequently infringed in the presentation of dietary supplements by the use of prohibited references to medicinal properties of these products. The paper discusses issues concerning the relationships of the prohibition of misleading consumers with the concept of food safety based on the example of dietary supplements.

In conclusion the author states that the prohibition of misleading consumers creates in food law a certain buffer – blocking the possibility for the occurrence of situations undesirable from the point of view of consumer health and life or obstacles for the free selection of products, thanks to which it becomes an essential element in food safety management. In turn, infringement of this prohibition may determine the evaluation of products in terms of their safety.

**DIVIETO DI INDURRE IN ERRORE IL CONSUMATORE
SULLE CARATTERISTICHE DEGLI INTEGRATORI ALIMENTARI
– ASPETTI GIURIDICI**

R i a s s u n t o

L'oggetto dell'articolo è il divieto di indurre in errore il consumatore sulle caratteristiche degli integratori alimentari. Le sentenze dei tribunali dimostrano che il divieto di indurre in errore viene spesso violato nella presentazione degli integratori alimentari tramite l'uso dei riferimenti, vietati dalla legge, alle proprietà curative dei prodotti. Nell'articolo vengono discusse le questioni dei rapporti del divieto di indurre in errore con il concetto di sicurezza alimentare sull'esempio degli integratori alimentari.

In conclusione, l'Autrice afferma che il divieto di indurre in errore crea nel diritto alimentare un vero e proprio „tampone” – blocco per l'insorgere delle situazioni indesiderabili dal punto di vista della salute e della vita del consumatore oppure soltanto dell'ostacolo alla libertà di scelta dei prodotti, diventando così un elemento importante nella gestione della sicurezza alimentare. Invece la violazione di tale divieto potrebbe pregiudicare la valutazione del prodotto sotto l'aspetto della sua sicurezza.

ANNA STANIEWSKA

Funkcje zasady wzajemnej zgodności we Wspólnej Polityce Rolnej

1. Zasada wzajemnej zgodności¹ jest to zespół reguł postępowania określonych w przepisach prawnych, od których spełnienia zależy wysokość pomocy Unii Europejskiej dla rolników. Przestrzeganie tych reguł nie stanowi warunku wstępnego, kwalifikującego do uzyskania wsparcia finansowego, gdyż są one skierowane do rolników już otrzymujących płatności. Niemniej zakres ich oddziaływania na poziom wsparcia unijnego jest istotny. W skrajnym przypadku ich nieprzestrzeganie może być podstawą wykluczenia z udzielenia pomocy.

Odwołanie do zasady wzajemnej zgodności występuje w wielu aktach prawnych, zarówno w pierwszym, jak i w drugim filarze Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W pierwszym filarze WPR od przestrzegania norm prawnych składających się na zasadę wzajemnej zgodności zależy wysokość kwot uzyskiwanych przez producentów rolnych w ramach płatności bezpośrednich², natomiast w drugim filarze – w ramach większości środków osi drugiej³.

¹ Nazywana również w aktach prawnych oraz w literaturze zasadą, zasadami lub systemem wzajemnej zgodności (*cross compliance*; CC; *environmental cross compliance*), a także zasadą lub zasadami współzależności. Zob. np. pkt 3 preambuły do 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, L 30, z 31 stycznia 2009 r., s. 16-99); B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 13, s. 35-50 i n.

² Por. przepisy tytułu II rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

³ Por. art. 36 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFR-

Zasada wzajemnej zgodności dotyczy – ogólnie biorąc – ochrony środowiska naturalnego oraz zapewnienia bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt. W zespole norm środowiskowych ochronie podlegają zarówno wody, gleby, jak i krajobrazy wiejskie. Natomiast przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywności wiążą się z monitorowaniem zdrowotności roślin i zwierząt, a także – pośrednio – z ochroną środowiska przed zanieczyszczeniami. Przepisy o wzajemnej zgodności odnoszą się do przyrodniczych środków produkcji rolnej (ziemia i zwierzęta). Z tego względu nie znajdują zastosowania w odniesieniu do środków wsparcia cen rynkowych (I filar WPR), a także do tych środków polityki rozwoju obszarów wiejskich (II filar), które mają charakter projektu (np. przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym, dotyczących współpracy itp.).

Przedmiotem rozważań są funkcje *cross compliance* w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE. Rozpatruje się tu nie tylko cele i zadania, które zostały wyraźnie ustanowione w aktach prawa unijnego w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności, lecz nawiązuje również do funkcji, które zasada ta faktycznie spełnia w europejskim rolnictwie, choć nie zostały one wyrażone *expressis verbis* w aktach prawnych. Według *Słownika języka polskiego* wyraz „funkcja” oznacza bowiem „zadanie, które spełnia lub ma spełnić jakaś osoba lub rzecz”⁴.

Problematyka zasady wzajemnej zgodności jest obecnie przedmiotem licznych opracowań naukowych, krajowych i zagranicznych, podejmujących również tematykę funkcji zasady wzajemnej zgodności (lub tzw. środowiskowej wzajemnej zgodności – *environmental cross compliance*)⁵. Niniejsze opracowanie funkcji zasady wzajemnej zgodności, w odróżnieniu od większości dostępnych pozycji, koncentruje się na jej aspektach prawno-rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego prawa rolnego, a także

ROW) (Dz. Urz. UE, L 277, z 21 października 2005 r., s. 1-40) oraz art. 6 i n. rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. UE, L 25, z 28 stycznia 2011 r., s. 8-23).

⁴ Por. <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=2558721>.

⁵ Por. B. Jeżyńska, op. cit., s. 35-50; J. Lankoski, A. Cattaneo, *Guidelines for Cost-effective Agri-environmental Policy Measures*, Organisation for Economic Co-operation and Development. Joint Working Party, OECD, 2010; B. Jack, *Agriculture and EU Environmental Law*, 2009, s. 66 i n.; J. Warren, C. Lawson, K. Belcher, *The Agri-Environment*, Cambridge, 2008, s. 28 i n.; D. Schweizer, *Cross Compliance – Bindung von EU-Zahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Lebensmittelstandards*, „Agrar- und Umweltrecht” 2009, nr 2, s. 44 i n.

gospodarki rolnej w Polsce i dotyczy obu filarów Wspólnej Polityki Rolnej. Celem artykułu jest określenie funkcji zasady wzajemnej zgodności w WPR, ze szczególnym uwzględnieniem realiów polskiego rolnictwa.

U podstaw rozważań leży założenie, że funkcji zasady wzajemnej zgodności nie należy rozpatrywać oddzielnie w stosunku do poszczególnych instrumentów wsparcia Unii dla rolnictwa, lecz trzeba je analizować w sposób zintegrowany, obejmujący całokształt pomocy. Należy wszakże zauważyć, że nie wszystkie normy prawne w ramach zasady wzajemnej zgodności odnoszą się do każdego instrumentu lub środka przewidującego wsparcie unijne dla producentów rolnych. Argumentem przemawiającym za uwzględnieniem wzajemnej zgodności w obu filarach jest – po pierwsze – zwiększające się w skali europejskiej znaczenie rozwoju obszarów wiejskich w relacji do płatności bezpośrednich, znajdujące wyraz w przepisach dotyczących modulacji, po drugie zaś – w przypadku Polski – okoliczność, że przepływy finansowe w ramach drugiego filaru już w chwili obecnej stanowią około 50% środków otrzymywanych przez rolników w ramach WPR. Dla porównania – we Francji aż 90% kwot pochodzi z płatności bezpośrednich.

Przyjmuje się także założenie o charakterze metodologicznym, a mianowicie, że funkcje zasady wzajemnej zgodności można w znacznej części usystematyzować, biorąc pod uwagę funkcje spełniane przez rolnictwo, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji wyraźnie wymienianych w debacie publicznej na temat obecnego i przyszłego kształtu WPR. Na liczne możliwości zastosowania tej zasady nowe światło może rzucić koncepcja rolnictwa wielofunkcyjnego, według której do zadań rolnictwa należy nie tylko produkcja dóbr przeznaczonych na rynek, lecz także dóbr o charakterze publicznym.

Założenie to jest oczywiste, gdyż przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności obowiązują w odniesieniu do typowo rolniczych aspektów WPR (a nie w odniesieniu do jej aspektów rynkowych czy związanych z nierolniczym wykorzystaniem obszarów wiejskich). Uzasadnienia dostarcza również sam prawodawca europejski, przewidując większe powiązanie zasady wzajemnej zgodności z działalnością rolniczą i gruntami rolnymi, a także uczynienie jej adresatami w większej mierze rolników, a nie organy krajowe⁶. Ponadto zasada wzajemnej zgodności obowiązuje rolników wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy to ich działalności rolniczej lub powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie⁷.

⁶ Por. pkt 3 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

⁷ Por. art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

Niektórych istotnych funkcji zasady wzajemnej zgodności nie można w jednoznaczny sposób powiązać z funkcjami rolnictwa i konieczne jest ich oddzielne rozpatrzenie. Charakterystyczną wspólną cechą tych funkcji jest okoliczność, że nie wynikają one wprost z przepisów prawa, lecz zostały dostrzeżone przez naukę.

2. Kryterium klasyfikacji funkcji rolnictwa przyjmowanym przez FAPA jest sposób wynagrodzenia rolnika⁸. Do grupy zadań wynagradzanych za pośrednictwem cen rynkowych należy zapewnienie podaży produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, pasz dla zwierząt, surowców włókienniczych pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz biomasy.

Pozostałe funkcje rolnictwa, nazywane „dodatkowymi”, są związane z wytwarzaniem dóbr publicznych i nie są wynagradzane rynkowo. Te z kolei dzielą się na funkcje środowiskowe i społeczno-kulturowe. Do funkcji środowiskowych rolnictwa należy sekwestracja węgla, a także ochrona wód, gleb, bioróżnorodności i krajobrazu. Z kolei do funkcji społeczno-kulturowych należą: zapewnienie możliwości wypoczynku, ochrona dziedzictwa kulturowego wsi i tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich. Dobra publiczne, zapewniane poprzez realizację poszczególnych funkcji, można podzielić ze względu na możliwość wyłączenia potencjalnych użytkowników tych dóbr z korzystania z nich, na dobra globalne i lokalne⁹.

Należy podkreślić, że pogląd, iż rolnictwo dostarcza „dóbr publicznych”, stanowiących usługi istotne pod względem społeczno-gospodarczym, lecz z trudem podlegających wycenie, znajduje również wyraz w publikacjach ukazujących się pod auspicjami Komisji Europejskiej¹⁰. W niedawno wydanym komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów przekonanie o konieczności świadczenia dóbr publicznych przez rolnictwo i wieś na rzecz ogółu społeczeństwa odgrywa istotną rolę w dwóch z trzech możliwych

⁸ Por. *Koncepcja dóbr publicznych w dyskusji o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej*, www.fapa.com.pl, wersja wstępna, Warszawa, 2009; por. również *Przyszłość cross-compliance w świetle dyskusji o systemie płatności bezpośrednich po 2013 r.*, www.fapa.com.pl, Warszawa 2009.

⁹ *Ibidem*, s. 6.

¹⁰ Por. *Fact sheet. Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*, Luksemburg 2006, s. 5. Zob. 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 1, s. 260.

wariantów przyszłej WPR¹¹. Dwa warianty o charakterze bardziej reformatorskim przewidują „ekologiczne dobra publiczne”, a także „środowiskowe dobra publiczne”. Pierwszy wariant, najbardziej zachowawczy, nie operuje pojęciem „dóbr publicznych”, lecz również przewiduje przeznaczanie „większej ilości funduszy na wyzwania związane ze zmianą klimatu, wodą, różnorodnością biologiczną oraz energią ze źródeł odnawialnych i innowacjami”.

Inni autorzy wskazują, że „wielofunkcyjność” wyraża nieuniknione wzajemne połączenie poszczególnych ról i funkcji rolnictwa, przy czym według „konceptji wielofunkcyjności traktuje się rolnictwo jako działalność wieloproduktową, oferującą nie tylko towary (żywność, pasze, włókna, biopaliwa, produkty medyczne i zdobnicze), lecz także produkty nietowarowe, takie jak usługi środowiskowe, krajobraz, dobra rekreacyjne i dziedzictwo kulturowe”¹². Warta odnotowania jest również definicja robocza wielofunkcyjności rolnictwa zaproponowana przez OECD. Wiąże ona wielofunkcyjność ze „szczególnymi cechami rolniczego procesu produkcyjnego i jego produktami; (1) rolnictwo oferuje wielorakie produkty towarowe i nietowarowe, a także (2) niektóre spośród produktów nietowarowych mogą wykazywać cechy efektów zewnętrznych (*externalities*) lub dóbr publicznych, takich, w odniesieniu do których rynki działają słabo lub nie występują”. Gwoli pełnego obrazu *externalities* warto zauważyć, że niekiedy (szczególnie w literaturze amerykańskiej) zwraca się uwagę również na negatywne efekty zewnętrzne (*negative externalities, public bads*)¹³.

Niektórzy autorzy do funkcji związanych z rynkiem produktów rolnych i funkcji środowiskowych dodają również trzeci element, a mianowicie przyczynianie się do żywotności obszarów wiejskich i zrównoważonego rozwoju z punktu widzenia terytorialnego¹⁴. Warto zauważyć, że takie uszeregowanie funkcji rolnictwa jest oparte na wzorcu struktury programów rozwoju obszarów wiejskich¹⁵, podzielonej na cztery osie

¹¹ Por. WPR do 2020 r.: *Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi* KOM(2010) 672, wersja ostateczna, s. 16-17.

¹² Por. *Agriculture at a Crossroads*, International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), Synthesis Report, red. B. D. McIntyre, H. R. Herten, J. Wakhungu, R. T. Watson, Washington DC 2009, s. 13.

¹³ Por. K. Baylis, *The Agri-Environmental Nexus in the U.S. and EU*, UC, Berkeley 2005, s. 8-13.

¹⁴ Por. J. Martínéz, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 49.

¹⁵ Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

programowe. Oś pierwsza („Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”) wspiera realizację produkcyjnych funkcji rolnictwa, oś druga („Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”) dotyczy funkcji środowiskowych i krajobrazowych, natomiast oś trzecia („Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”) i czwarta („LEADER”) odwołują się do funkcji rolnictwa związanej z żywotnością terenów wiejskich i ich zrównoważonym rozwojem. Niemniej działania realizowane w ramach dwóch ostatnich osi nie dotyczą rolnictwa jako dziedziny gospodarki narodowej, lecz wręcz przeciwnie – działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (a konkretnie dywersyfikacji gospodarczej w kierunku działalności nierolniczej i zakładania małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich).

Wydaje się jednak konieczne wyraźne rozdzielenie wielofunkcyjności działalności rolniczej od wielofunkcyjności obszarów wiejskich, mimo że pojęcia te bywają stosowane zamiennie¹⁶. Proponuje się rozróżnienie tych dwóch aspektów wielofunkcyjności poprzez skonstruowanie pojęć „wielofunkcyjnej przestrzeni rolniczej” i „wielofunkcyjnej przestrzeni obszarów wiejskich”. Pierwsza z nich ma wyraźniejsze granice, a działające w niej podmioty zajmują się produkcją żywności i surowców włókienniczych. W drugiej, o bardziej rozmytych granicach, działają podmioty (już) niez zaangażowane w produkcję¹⁷. Rozróżnienie to jest o tyle istotne dla niniejszych rozważań, że do przestrzegania zasady wzajemnej zgodności są zobowiązani tylko rolnicy, a nie wszelkie podmioty kształtujące przestrzeń obszarów wiejskich. Dla rozpatrywanego zagadnienia funkcji wzajemnej zgodności istotna jest zatem wyłącznie wielofunkcyjna przestrzeń rolnicza.

Duża liczba funkcji zasady wzajemnej zgodności stanowi pochodne analogicznych funkcji rolnictwa, pojmowanego zgodnie z koncepcją rolnictwa wielofunkcyjnego. Jednakże warto przyjrzeć się także funkcjom, które nie poddają się takiej systematyce.

Funkcje te zasadniczo sprowadzają się do legitymizacji politycznej WPR, z jednej strony na arenie międzynarodowej, a z drugiej – w samej UE. Zauważa się, że stanowisko Unii w kwestii dotacji dla rolnictwa w ramach międzynarodowych negocjacji handlowych WTO wymaga uzasadnienia aksjologicznego. Otwartą kwestią pozostaje, czy zasada wzajemnej zgod-

¹⁶ Por. I. Garzon, *Multifunctionality of Agriculture in the European Union: Is There Substance behind the Discourse's Smoke?*, UC Berkeley 2005, s. 11.

¹⁷ Por. G. A. Wilson *Multifunctional Agriculture: A Transition Theory Perspective*, Wallingford 2007, s. 223 i 225-227.

ności ma realne znaczenie dla legitymizacji na arenie międzynarodowej stanowiska politycznego i wynikających z niego konkretnych rozwiązań prawnych UE w dziedzinie wspierania rolnictwa. Niektórzy autorzy (szczególnie amerykańscy) przekonują, że zasada wzajemnej zgodności nie stanowi istotnego czynnika legitymizującego¹⁸. Niewątpliwie powiązanie rolnictwa z ochroną środowiska w większym stopniu utrudnia liberalizację światowego handlu produktami rolnymi¹⁹.

Mniej dyskusyjną, choć równie ważną funkcją zasady wzajemnej zgodności o charakterze legitymizującym jest uzasadnienie dotacji w ramach WPR wobec społeczeństwa europejskiego, które w 89% procentach zgadza się z tezą, że polityka ta powinna chronić środowisko naturalne²⁰. Podkreśla się, że kształt przyszłej WPR, a także możliwość jej reformowania będą w znacznej mierze zależały od społecznej akceptacji dla najkosztowniejszej polityki unijnej²¹.

Znaczenie legitymizujące może mieć również funkcja polegająca na zwiększeniu synergii między polityką rolną a środowiskową. Synergię tę można bowiem rozpatrywać zarówno pod kątem jakości uzyskiwanych efektów określonych rozwiązań prawnych, jak i kosztów ich realizacji²².

Wskazuje się również na funkcję związaną z zastosowaniem w rolnictwie zasady „zanieczyszczający płaci”²³. Odwołanie do tej zasady pojawia się w rozporządzeniu regulującym płatności w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich właśnie w kontekście zakresu stosowania zasady wzajemnej zgodności²⁴. Prawo unijne w odniesieniu do płatności rolno-środowiskowych przewiduje, że „zgodnie z zasadą ‘zanieczyszczający płaci’ płatności te powinny pokrywać jedynie te zobowiązania, które wykraczają poza właściwe normy obowiązkowe” (które stanowią element zasady wzajemnej zgodności). Można zauważyć, że dzięki zastosowaniu zasady „zanieczyszczający płaci” w wyniku wprowadzenia do WPR zasady wzajemnej zgodności rolnictwo traci w pewnym zakresie swoją uprzywilejowaną pozycję wśród sektorów gospodarki, co może również wpływać na zwiększenie społecznej akceptacji dla WPR.

¹⁸ Por. A. Swinbank, *How EU Agri-Environmental Policy Might Have Differed under Various WTO Scenarios*, UC, Berkeley 2005, s. 14.

¹⁹ Por. Ch. Davies, *A Conflict of Institutions? The WTO and EU Agricultural Policy*, UC Berkeley 2007, s. 32.

²⁰ Por. Ch. Davies, op. cit., s. 28; por. również A. Swinbank, op. cit., s. 14.

²¹ Por. J. Lankoski, A. Cattaneo, op. cit., s. 67 i n.

²² Ibidem, s. 68.

²³ Ibidem.

²⁴ Por. pkt 35 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

3. W ramach wymogów związanych z zasadą wzajemnej zgodności prawodawca europejski rozróżnia tak zwane wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (*statutory management requirements – SMR*), inaczej nazywane normami podstawowymi, a także wymogi dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (*good agricultural and environmental conditions – GAEC*), nazywane również „minimalnymi normami” i określane w literaturze skrótem DKR.

Jak już wspomniano, przestrzeganie zasady wzajemnej zgodności warunkuje poziom wsparcia z tytułu niektórych systemów pomocy Unii dla europejskiego rolnictwa. Do systemów tych należą w pierwszym filarze Wspólnej Polityki Rolnej płatności bezpośrednie, a mianowicie jednolita płatność obszarowa, płatność cukrowa, płatność do owoców miękkich, płatność do pomidorów oraz wsparcie specjalne. Natomiast w drugim filarze zasada wzajemnej zgodności warunkuje poziom wsparcia w ramach tych środków polityki rozwoju obszarów wiejskich, w których płatności są zależne od geograficznej charakterystyki działek rolnych gospodarstwa (powierzchnia i elementy liniowe), a także od liczby zwierząt kwalifikujących się do wsparcia (w ramach szczególnych programów rolno-środowiskowych).

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich zasada wzajemnej zgodności obowiązuje w trzech działaniach osi drugiej, mianowicie w przypadku wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (w skrócie ONW), programu rolno-środowiskowego (płatności rolno-środowiskowych), a także zalesiania gruntów rolnych. Program rolno-środowiskowy wykazuje ponadto sam w sobie pewne pokrewieństwo z normami wzajemnej zgodności, gdyż jego istotą jest podjęcie zobowiązań służących ochronie środowiska naturalnego. Zawsze jednak zobowiązania w ramach programu wykraczają swoim zakresem poza przedmiot wzajemnej zgodności.

Rolnicy składają wniosek o dopłaty z tytułu wszystkich wymienionych schematów pomocy, zarówno w pierwszym, jak i w drugim filarze (z wyjątkiem zalesiania) na jednym formularzu. Okoliczność ta unacznia, że w rzeczywistości zarówno dopłaty bezpośrednie, jak i płatności w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich dotyczą tych samych przyrodniczych środków produkcji. Specjalny status zalesiania wynika natomiast z okoliczności, że zalesione grunty zostają wyłączone z produkcji rolnej, a tym samym nie przysługują już do nich płatności związane z prowadzeniem działalności rolniczej.

Obowiązek przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności przez rolników otrzymujących płatności bezpośrednie został ustanowiony w art. 4-6 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 oraz w rozporządzeniu (wykonawczym) Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r.²⁵ Natomiast obowiązywanie wymogów w ramach zasady wzajemnej zgodności w drugim filarze zostało wprowadzone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 65/2011 z 27 stycznia 2011 r.²⁶ Należy jednak zaznaczyć, że wspomniane rozporządzenie w licznych przepisach odsyła do przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, a także do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009. Zapobiega to zwielokrotnieniu systemów obsługi wsparcia unijnego, w szczególności Zintegrowanego Systemu Administrowania i Kontroli (ZSAiK), a także służy m.in. skutecznej zintegrowanej kontroli obszarów.

W odniesieniu do obowiązków rolników wynikających z zasady wzajemnej zgodności w drugim filarze WPR konieczne jest jedynie wydanie rozporządzenia Komisji o charakterze wykonawczym. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest okoliczność, że rolnicy wnioskują o pomoc w ramach drugiej osi Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w odniesieniu do konkretnych działek rolnych swojego gospodarstwa zawsze wraz z wnioskiem o płatności bezpośrednie (tzw. pojedynczy wniosek jest elementem ZSAiK). Tym samym działki rolne ich gospodarstw położone np. na obszarach ONW, a także działki rolne lub elementy liniowe gospodarstwa uwzględnione w płatnościach rolno-środowiskowych są już objęte dużą częścią wymogów wzajemnej zgodności w związku z płatnościami bezpośrednimi. Co do zasady podlegają zatem obowiązkowi przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności, przewidzianemu w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009. Nie ulega wątpliwości, że nawet w przypadku zakwalifikowania jedynie niewielkiej części gospodarstwa na przykład do schematu ONW, większość wymogów w ramach zasady wzajemnej zgodności obowiązuje w odniesieniu do całości gospodarstwa, w tym również do działek rolnych objętych dodatkowymi schematami pomocowymi w ra-

²⁵ Zob. rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina, Dz. Urz. UE, L 316, z 2 grudnia 2009 r., s. 65-112.

²⁶ Zob. rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011.

mach drugiego filaru. Wymogi wzajemnej zgodności dotyczące konkretnie danego schematu obowiązują tylko w odniesieniu do działek rolnych objętych tym schematem.

4. Określenie funkcji zasady wzajemnej zgodności w świetle omówionych funkcji rolnictwa uzupełnia określenie, choćby w przybliżeniu, merytorycznej treści tej zasady. Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania zostały określone w załączniku II do rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. Dzieli się one na trzy grupy (tzw. obszary lub punkty A, B i C) w zależności od momentu obowiązkowego wprowadzenia w państwach członkowskich. W tzw. starych państwach UE obowiązek kontrolny w zakresie wymogów podstawowych był wprowadzany stopniowo w latach 2005-2007. Ustanowienie obowiązków dla rolników związanych z normami podstawowymi wzajemnej zgodności nie jest jednoznaczne z wejściem w życie odnośnych przepisów w państwach członkowskich. Przeciwnie – przepisy te mogły już wcześniej obowiązywać w poszczególnych systemach prawnych. W wyżej podanym okresie zaczęły jednak obowiązywać w odniesieniu do wzajemnej zgodności. Tym samym w omawianym okresie rolnicy państw członkowskich zaczęli podlegać obowiązkowi kontrolnemu w zakresie współzależności, a także reżimowi redukcji i wykluczeń z tytułu nieprzestrzegania jej wymogów.

W Polsce normy podstawowe w obszarze A zaczęły obowiązywać w odniesieniu do wzajemnej zgodności od 1 stycznia 2009 r., a w obszarze B – od 1 stycznia 2011 r. Wymogi w obszarze C zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2013 r.

W punkcie A zawarto wymogi dotyczące następujących dziedzin: środowiska, zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt. W punkcie B zawarto takie dziedziny, jak zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt (inne aspekty niż w punkcie A) oraz zdrowie roślin. W punkcie C mieszczą się normy dotyczące dobrostanu zwierząt. Większość wymogów podstawowych jest ustanowiona w dyrektywach unijnych, a te z nich, które dotyczą ustanowienia ogólnoeuropejskich systemów i instytucji – w rozporządzeniach. Normy podstawowe noszą numery SMR od 1 do 18. Wydaje się, że dziedziny wyszczególnione przez prawodawcę europejskiego w poszczególnych punktach można wyraźnie powiązać z odpowiadającymi im funkcjami wzajemnej zgodności.

Dyrektywy ujęte w punkcie A dotyczą ochrony dzikiego ptactwa (tzw. „dyrektywa ptasia” – SMR 1), ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne

(SMR 2)²⁷, ochrony gleby w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (SMR 3)²⁸, ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (tzw. dyrektywa azotanowa – SMR 4)²⁹, ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (SMR 5)³⁰ oraz identyfikacji i rejestracji świń (SMR 6). Rozporządzenia zaś dotyczą ustanowienia systemu identyfikacji i rejestracji bydła oraz etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny (SMR 7)³¹, a także ustanowienia systemu identyfikacji i rejestrowania owiec i kóz (SMR 8).

Uregulowane w dyrektywach wymogi z punktu B dotyczą wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (SMR 9)³², zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i β -agonistycznym (SMR 10)³³ oraz zwalczania pryszczycy (SMR 13)³⁴ i przeciwdziałania niektórym innym chorobom zwierząt, w szczególności choroby pęcherzykowej świń (SMR 14)³⁵ oraz

²⁷ Por. art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 2 lit. b), art. 4 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 5 lit. a), b) i d) dyrektywy Rady nr 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE, L 103, z 25 kwietnia 1979 r., s. 1.

²⁸ Por. art. 3 dyrektywy Rady nr 80/68/EWG z 17 grudnia 1979 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne, Dz. Urz. UE, L 20, z 26 stycznia 1980 r., s. 43.

²⁹ Por. art. 4 i 5 dyrektywy Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz. Urz. UE, L 375, z 31 grudnia 1991 r., s. 1.

³⁰ Por. art. 6 i art. 13 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. UE, L 206, z 22 lipca 1992 r., s. 7.

³¹ Por. art. 4 i 7 rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 lipca 2000 r. ustanawiającego system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczącego etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny, Dz. Urz. UE, L 204, z 11 sierpnia 2000 r., s. 1.

³² Por. art. 3 dyrektywy Rady nr 91/414/EWG z 15 lipca 1991 r. dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, Dz. Urz. UE, L 230, z 19 sierpnia 1991 r., s. 1.

³³ Por. art. 3 lit. a), b), d) i e) oraz art. 4, 5 i 7 dyrektywy Rady nr 96/22/WE z 29 kwietnia 1996 r. dotyczącej zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i β -agonistycznym, Dz. Urz. UE, L 125, z 23 maja 1996 r., s. 3.

³⁴ Por. art. 3 dyrektywy Rady nr 85/511/EWG z 18 listopada 1985 r. wprowadzającej środki wspólnotowe w sprawie zwalczania pryszczycy, Dz. Urz. UE, L 315, z 26 listopada 1985 r., s. 11.

³⁵ Por. art. 3 dyrektywy Rady nr 92/119/EWG z 17 grudnia 1992 r. wprowadzającej ogólne wspólnotowe środki zwalczania niektórych chorób zwierząt i szczególne środki odnoszące się do choroby pęcherzykowej świń, Dz. Urz. UE, L 62, z 15 marca 1993 r., s. 69.

kontroli i zwalczania choroby niebieskiego języka (SMR 15)³⁶. Natomiast rozporządzeniami uregulowano ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, ustanowiono procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (SMR 11)³⁷ oraz wprowadzono przepisy dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych pasażowalnych gąbczastych encefalopatii (SMR 12)³⁸.

W punkcie C przewidziano wymogi zawarte w 3 dyrektywach, dotyczące ochrony cieląt (SMR 16)³⁹, świń (SMR 17)⁴⁰ i innych zwierząt gospodarskich (SMR 18)⁴¹.

Zakres niniejszej pracy nie pozwala na wyliczenie obowiązków rolników związanych z wymogami podstawowymi. Warto jednak wymienić choćby kilka ustaw i rozporządzeń wprowadzających te wymogi do polskiego porządku prawnego. Są to w szczególności: ustawa o ochronie przyrody⁴², rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną⁴³, ustawa – Prawo Wodne⁴⁴, rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego⁴⁵,

³⁶ Por. art. 3 dyrektywy Rady nr 2000/75/WE z 20 listopada 2000 r. ustanawiającej przepisy szczególne dotyczące kontroli i zwalczania choroby niebieskiego języka, Dz. Urz. UE, L 327, z 22 grudnia 2000 r., s. 74.

³⁷ Por. art. 14 i 15, art. 17 ust. 1 oraz art. 18, 19 i 20 rozporządzenia (WE) 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 ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE, L 31, z 1 lutego 2002 r., s. 1), a także rozporządzenia wykonawcze do tego rozporządzenia.

³⁸ Por. art. 7, 11, 12, 13 i 15 rozporządzenia (WE) nr 999/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 maja 2001 r. ustanawiającego przepisy dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych pasażowalnych gąbczastych encefalopatii, Dz. Urz. UE, L 147, z 31 maja 2001 r., s. 1.

³⁹ Por. art. 3 i 4 dyrektywy Rady nr 91/629/EWG z 19 listopada 1991 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony cieląt, Dz. Urz. UE, L 340, z 11 grudnia 1991 r., s. 28.

⁴⁰ Por. art. 3 i art. 4 ust. 1 dyrektywy nr Rady 91/630/EWG z 19 listopada 1991 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony świń, Dz. Urz. UE, L 340, z 11 grudnia 1991 r., s. 33.

⁴¹ Por. art. 4 dyrektywy Rady nr 98/58/WE z 20 lipca 1998 r. dotyczącej ochrony zwierząt gospodarskich, Dz. Urz. UE, L 221, z 8 sierpnia 1998 r., s. 23.

⁴² Por. ustawę z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2009, Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

⁴³ Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną, Dz. U. Nr 220, poz. 2237.

⁴⁴ Por. ustawę z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz. U. 2005, Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

⁴⁵ Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, Dz. U. Nr 137, poz. 984.

ustawa o odpadach⁴⁶, rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie komunalnych osadów ściekowych⁴⁷, rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie gatunków dziko występujących roślin objętych ochroną⁴⁸, ustawa o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt⁴⁹, ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁵⁰, ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁵¹ oraz ustawa – Prawo farmaceutyczne⁵².

Wymogi dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska zostały określone w załączniku III do rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. Warunki DKR są podzielone na 5 dziedzin, które dotyczą ochrony gleby przed erozją, utrzymywania odpowiedniego poziomu substancji organicznych w glebie, utrzymywania właściwej struktury gleby, tzw. minimalnego poziomu utrzymania i niszczenia siedlisk, a także ochrony zasobów wodnych (w szczególności przed zanieczyszczeniem) i gospodarki wodnej. Rozporządzenie Rady zawiera tylko ogólne wytyczne co do tego, jakie obowiązkowe normy prawne powinny się znaleźć w przepisach państw członkowskich dotyczących każdej z wymienionych dziedzin. Również w tym przypadku można zaobserwować bezpośrednie przełożenie dziedzin, w których ustanowiono wymogi na funkcje wzajemnej zgodności.

W ośmiu dziedzinach przepisy muszą być wydane w każdym państwie członkowskim (tzw. normy obowiązkowe). Przepisy te dotyczą: minimalnej pokrywy glebowej, minimalnego zagospodarowania terenu, metod gospodarowania rżyskiem, zachowania charakterystycznych dla danego miejsca cech krajobrazu, przeciwdziałania wkraczaniu niepożądanego rośliności na grunty, ochrony łąk i pastwisk, ustalenia stref buforowych wzdłuż cieków wodnych i przestrzegania procedur w przypadku nawad-

⁴⁶ Por. ustawę z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz. U. 2001, Nr 62 poz. 628.

⁴⁷ Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z 13 lipca 2010 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych, Dz. U. Nr 137, poz. 924.

⁴⁸ Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących roślin objętych ochroną, Dz. U. Nr 168, poz. 1764.

⁴⁹ Por. ustawę z 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, Dz. U. 2008, Nr 204, poz. 1281.

⁵⁰ Por. ustawę z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz. U. 2008, Nr 170, poz. 1051 i Nr 214, poz. 1349 oraz Dz. U. 2009, Nr 20, poz. 105.

⁵¹ Por. ustawę z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz. U. 2008, Nr 213, poz. 1342 z późn. zm.

⁵² Por. ustawę z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, Dz. U. 2008, Nr 45, poz. 271, z późn. zm.

niania wymagającego zezwolenia. Wydanie przepisów konkretyzujących obowiązki rolników w wymienionych dziedzinach jest zadaniem państw członkowskich. Obowiązki te mogą się istotnie różnić, w zależności od uwarunkowań w danym państwie członkowskim. Kształt przepisów w tym zakresie określa się biorąc pod uwagę „szczególny charakter odnośnych obszarów, w tym warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarowania, użytkowanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli oraz strukturę gospodarstw”⁵³, a zatem zespół czynników kulturowych, geograficznych, historycznych i społeczno-gospodarczych.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oprócz norm obowiązkowych przewiduje również tzw. normy dobrowolne. Jeżeli państwo członkowskie zdecyduje o wprowadzeniu przepisów krajowych w odniesieniu do kwestii przewidzianej w katalogu norm dobrowolnych, to obowiązki ustanowione w tych przepisach mają taki sam status, jak pozostałe wymogi wzajemnej zgodności. W szczególności spełnianie ich podlega kontroli, a także – w przypadku niespełnienia – stosuje się przepisy o obniżce przysługującej pomocy lub jej całkowitym wykluczeniu. Normy dobrowolne obowiązujące w Polsce dotyczą zmianowania upraw, stosowania odpowiednich maszyn oraz tworzenia lub utrzymania siedlisk.

W Polsce wymogi wzajemnej zgodności w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska ustanowiono w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju w sprawie minimalnych norm⁵⁴. Niniejsza praca nie pozwala na szczegółowe przedstawienie wszystkich wymogów, warto jednak wymienić kilka z nich: zakaz wypalania gruntów rolnych (§ 3 ust. 1), zakaz niszczenia drzew będących pomnikami przyrody (§ 3 ust. 3 pkt 1), zakaz niszczenia siedlisk roślin i zwierząt objętych ochroną na podstawie ustawy o ochronie przyrody (§ 3 ust. 4 pkt 1), uprawianie pszenicy, żyta, jęczmienia lub owsa nie dłużej niż przez 3 lata w ramach tej samej działki ewidencyjnej (§ 1 ust. 1 pkt 1).

W przyszłych perspektywach finansowych Komisja planuje uprościć wymogi wzajemnej zgodności i uczynić je bardziej zrozumiałymi, nie odchodząc jednocześnie od „samej koncepcji zasady wzajemnej zgodności”⁵⁵.

⁵³ Por. pkt 4 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

⁵⁴ Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju w sprawie minimalnych norm z 11 marca 2010 r., Dz. U. Nr 39, poz. 211.

⁵⁵ Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2010) 672, s. 10.

5. Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków.

Zasada wzajemnej zgodności nie dotyczy bezpośrednio podstawowej funkcji rolnictwa, jaką jest produkcja towarów przeznaczonych na rynek, wynagradzana za pomocą cen rynkowych, ani wynikającej z niej funkcji dochodowej, związanej z zapewnieniem utrzymania rolnikom. Przestrzeganie norm współzależności w wielu przypadkach powoduje wręcz zwiększenie kosztów prowadzenia działalności rolniczej, a tym samym zmniejszenie jej opłacalności. Za przykład może tu posłużyć zespół norm podstawowych dotyczących ochrony siedlisk przyrodniczych lub wymóg DKR obejmujący obowiązek zachowania stref buforowych wzdłuż cieków wodnych, uniemożliwiające pełne rolnicze wykorzystanie określonych gruntów. Tym bardziej opłacalność działalności mogą obniżać normy dotyczące dobrostanu zwierząt, których przestrzeganie może wymagać od gospodarstw poniesienia znacznych kosztów na budowę (rozbudowę i modernizację) infrastruktury.

W pewnym zakresie wymogi wzajemnej zgodności przyczyniają się do trwałego wykorzystania gruntów rolnych, a zatem – poniekąd – do zwiększenia opłacalności gospodarowania na nich w długim okresie. Chodzi tu na przykład o wymogi związane z utrzymaniem gruntów użytkowanych rolniczo na stokach o nachyleniu powyżej 20 stopni. Inaczej rzecz ujmując – skoro funkcji produkcyjnej i dochodowej rolnictwa sprzyjają dotacje dla rolnictwa przewidziane w WPR (co nie podlega dyskusji), trzeba uznać, że ograniczenia warunkujące uzyskanie tych dotacji, takie jak zasada wzajemnej zgodności, stanowią czynnik hamujący wypełnianie tych funkcji.

Jak wynika z niniejszych rozważań, podstawową funkcją zasady wzajemnej zgodności jest przyczynianie się do świadczenia dóbr publicznych przez rolnictwo. Do najważniejszych dóbr tego rodzaju należy ochrona środowiska naturalnego oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywności.

Świadczeniu środowiskowych dóbr publicznych służą wszystkie bez wyjątku wymogi DKR, a także wszystkie normy podstawowe z dziedziny „środowisko” (SMR od 1 do 5). Zasada wzajemnej zgodności zapewnia wieloaspektową ochronę środowiska. Dla przykładu, wymogiem DKR zwiększającym poziom ochrony środowiska poprzez zwiększenie sekwestracji dwutlenku węgla jest zakaz wypalania rżyska, ochronie wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego służy SMR 4, a ochronie gleb przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez osady ściekowe służy SMR 3.

Natomiast świadczeniu dóbr publicznych związanych z bezpieczeństwem żywności służą wszystkie środki o charakterze sanitarnymi i fito-sanitarnym, a także – pośrednio – te dotyczące ochrony wód i gleb przed zanieczyszczeniami. Za przykład mogą tu posłużyć wymogi dotyczące stosowania nawozów azotowych i środków ochrony roślin, a także zakaz stosowania środków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i β -agonistycznym.

Zasada wzajemnej zgodności przyczynia się także do powstawania dóbr publicznych o charakterze społeczno-rekreacyjnym. Należy do nich ochrona krajobrazów. Za przykład może posłużyć jeden z wymogów dobrej kultury rolnej, dotyczący „zachowania charakterystycznych dla danego miejsca cech krajobrazu”. Również inne warunki DKR, jak choćby utrzymanie stref buforowych, a także liczne szczegółowe normy podstawowe, takie jak zakaz niszczenia drzew będących pomnikami przyrody, sprzyjają konserwacji krajobrazu.

Ponadto świadczeniu przez rolnictwo dobra publicznego o charakterze społecznym, jakim jest żywotność obszarów wiejskich, sprzyjają te wymogi wzajemnej zgodności, które przyczyniają się do ciągłości rolniczego użytkowania ziemi, na przykład wymogi DKR obejmujące zakaz uprawy roślin wymagających utrzymywania redlin wzdłuż stoku na stokach o znacznym nachyleniu, a także utrzymywania na tych obszarach gruntów jako ugór czarny (spełnianie obu warunków zapobiega erozji wodnej gruntów).

Istotną, choć nie wynikającą bezpośrednio z przepisów prawa funkcją zasady wzajemnej zgodności jest również uzasadnianie Wspólnej Polityki Rolnej, zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i wobec społeczeństwa europejskiego.

FUNCTIONS OF THE CROSS COMPLIANCE IN THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

S u m m a r y

The subject matter of these considerations concerns functions of the cross compliance within the framework of the Common Agricultural Policy (CAP). References to this principle are found in many legal acts, both in the first and the second pillar of CAP. The author discusses cross compliance in view of the functions of agriculture.

In conclusion the author states among other things that cross compliance does not directly concern the primary function of agriculture, i.e. production of goods to be sold on

the market, paid for using market prices or the resulting revenue function, connected with the livelihood of farmers. The basic function of cross compliance is to contribute to the provision of public goods by agriculture. The most important such goods include protection of the natural environment and assurance of food safety. Cross compliance also contributes to the creation of public goods of social and recreation nature. An essential function of cross compliance, although not resulting directly from the respective legal regulations, is also to justify the Common Agricultural Policy, both on the international scale and for the European community.

FUNZIONI DEL PRINCIPIO DI CONDIZIONALITÀ NELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

R i a s s u n t o

L'oggetto delle considerazioni sono le funzioni del principio di condizionalità (*cross-compliance*) nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC). Il riferimento a questo principio si trova in molti atti giuridici, sia nel primo sia nel secondo pilastro della PAC. L'Autrice presenta il principio di condizionalità sullo sfondo delle funzioni dell'agricoltura.

In conclusione, l'Autrice afferma, tra l'altro, che il principio di condizionalità non è direttamente correlato né alla funzione di base dell'agricoltura, la quale è la produzione dei prodotti per il mercato, i quali, a loro volta, vengono pagati tramite i prezzi di mercato, né alla funzione remunerativa, conseguente dalla prima, la quale assicura il sostentamento degli agricoltori. La funzione primaria del principio di condizionalità è di contribuire alla fornitura dei beni pubblici da parte dell'agricoltura. Ai più importanti beni di questo genere appartengono la tutela dell'ambiente e la sicurezza alimentare. Il principio di condizionalità contribuisce anche alla nascita dei beni pubblici di carattere socio-ricreativo. Una funzione importante del principio di condizionalità, anche se non derivante direttamente dalla legge, è inoltre il compito di motivare la Politica Agricola Comune sia a livello internazionale sia nei confronti della società europea.

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym

1. Wstęp

Prawo żywnościowe obejmuje swoim zakresem krajowe oraz unijne przepisy regulujące zagadnienia dotyczące wytwarzania i obrotu żywnością na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, określanych zbiorczym terminem „łańcucha żywnościowego”. Podmioty działające w sektorze żywnościowym zobowiązuje ono do zapewnienia, aby żywność była zgodna z wymogami tego prawa¹. Prawo żywnościowe ma na celu: 1) zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, 2) ochronę interesów ekonomicznych konsumenta, 3) zagwarantowanie rzetelności transakcji handlowych, 4) ochronę zdrowia i warunków życia zwierząt i zdrowia roślin, 5) ochronę środowiska 6) zapewnienie swobodnego przepływu żywności w Unii Europejskiej². To właśnie szczególny przedmiot regulacji: żywność oraz jej cele, są podstawowymi czynnikami decydującymi o rodzącej się autonomizacji prawa żywnościowego³.

¹ Art. 17 rozporządzenia nr 178/2002/WE.

² Zob. art. 5 rozporządzenia nr 178/2002/WE. Szerzej na temat celów unijnego prawa żywnościowego zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *Food Safety Law in the European Union, An Introduction*, Wageningen 2004, s. 151 i n.; Również na szczeblu międzynarodowym w przygotowanych przez WHO i FAO wytycznych (*guidelines*) wskazane zostały podobne cele; zob. *Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems*, Joint FAO/WHO Publication, s. 6.

³ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – nowa dziedzina prawa*, w: eadem (red.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2006, s. 25.

Jeżeli przepisy prawa żywnościowego nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, to niezbędne wydaje się określenie konsekwencji braku ich spełnienia. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że samo uregulowanie praw i obowiązków bez uregulowania sankcji z tytułu naruszenia prawa powoduje, iż przepisy stają się martwe, a niespełnianie obowiązków nagminne⁴. Odpowiedzialność administracyjna i karna, jaką ponoszą przedsiębiorcy uczestniczący w łańcuchu żywnościowym, ma kluczowe znaczenie dla realizacji celów prawa żywnościowego.

2. Pojęcie odpowiedzialności prawnej

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że samo pojęcie odpowiedzialności prawnej nie jest rozumiane w sposób jednolity. W ogólnej teorii prawa najczęściej wskazuje się, że odpowiedzialność prawną należy rozumieć jako poniesienie przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, które można prawnie przypisać określonej podmiotowi w danym porządku prawnym⁵. W ramach poszczególnych gałęzi prawa mówi się o odpowiedzialności cywilnej, karnej, administracyjnej, konstytucyjnej itd. Każdy z tych rodzajów odpowiedzialności konkretyzowany jest we właściwej dla niego gałęzi prawa i charakteryzuje się swoistymi cechami. Podkreślić należy, iż niejednokrotnie w odniesieniu do tego samego zdarzenia lub stanu faktycznego zastosowanie mieć mogą różne rodzaje odpowiedzialności.

Każdy z wymienionych rodzajów odpowiedzialności realizuje funkcje: penalną (represyjną), prewencyjną i kompensacyjną, aczkolwiek z różnym rozłożeniem akcentów⁶. Odpowiedzialność cywilna wypełnia przede wszystkim funkcję kompensacyjną⁷, natomiast odpowiedzialność administracyjna i karna – funkcję prewencyjną i represyjną, przy czym w przypadku odpowiedzialności administracyjnej nacisk położony jest na funkcję prewencyjną, natomiast przy odpowiedzialności karnej – represyjną⁸.

⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99.

⁵ Zob. W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, ZN UMK – Prawo – VIII Toruń 1968, z. 31, s. 12. Definicja zawarta w tej pracy jest przywoływana w większości opracowań dotyczących odpowiedzialności prawnej.

⁶ Zob. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 213.

⁷ Zob. W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 96.

⁸ Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 62; A. Stelmachowski, op. cit., s. 211; E. Łętowska, *Odpowiedzialność w aparacie administracyjnym*, w: *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, w: G. Schulze, J. Łętowski (red.), Wrocław 1981, s. 228.

Warto odnieść wyżej przytoczoną ogólną definicję odpowiedzialności prawnej do prawa żywnościowego. Podmiotami ponoszącymi odpowiedzialność są przedsiębiorcy uczestniczący w łańcuchu żywnościowym, począwszy od producentów produktów pierwotnych (rolników), poprzez producentów produktów przetworzonych, hurtowników, na sprzedawcach detalicznych kończąc. Oczywiście zakres odpowiedzialności poszczególnych uczestników obrotu jest zróżnicowany, determinowany wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla danego etapu łańcucha żywnościowego⁹. Zdarzeniem lub stanem podlegającym ujemnej kwalifikacji normatywnej będzie w przypadku odpowiedzialności administracyjnej i karnej naruszenie przepisów prawa żywnościowego, z którymi ustawodawca wiąże ujemne konsekwencje w postaci sankcji administracyjnej albo sankcji karnej.

3. Odpowiedzialność a sankcja

Należy jednak zaznaczyć, iż pojęcia odpowiedzialności prawnej nie można utożsamiać z pojęciem sankcji prawnej. Termin „sankcja” używany jest w teorii prawa w różnych znaczeniach i kontekstach¹⁰. Z jednej strony, za sankcje uważa się określone elementy tekstu prawnego lub normy prawnej określające negatywne skutki zachowań adresatów (ujęcie formalne, normatywne)¹¹, z drugiej – przez sankcje rozumie się fakty realne w postaci reakcji właściwych organów dysponujących środkami przymusu (ujęcie realne)¹².

W literaturze najczęściej wskazuje się, że sankcja oznacza ogół ujemnych (niekorzystnych) skutków (natury majątkowej lub osobistej) przewidzianych

⁹ Zob. art 17 rozporządzenia nr 178/2002. Szerzej na temat zakresu odpowiedzialności ponoszonej przez dystrybutorów żywności zob. B. Klaus, A. Hagen Meyer, *The Liability of the Distributors in the Event of Infringements of Food Law – Case Involving Lidl Italia: The Judgments of the European Court of Justice and the Giudice di Pace of Monselice, Italy*, EFFL 2008 nr 6, s. 407 i n. oraz I. Trape, *Odpowiedzialność za produkt niebezpieczny podmiotów dystrybuujących żywność*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 99 i n.

¹⁰ Zob. szerzej M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 8, s. 64.

¹¹ Zob. W. Dziedziak, *Próba charakterystyki sankcji prawnych i moralnych*, „Annales UMCS”, t. XXXIX, 1992, s. 34 oraz M. Lewicki, op. cit. s. 65.

¹² Za takim ujęciem sankcji opowiada się M. Lewicki. W tym ujęciu wszelkie fragmenty tekstów prawnych, w których przewidziane jest zastosowanie wobec naruszającego prawo określonych niekorzystnych dla niego w skutkach działań organów administracji lub z których negatywne skutki wynikają bezpośrednio jako jedynie zapowiedź sankcji. Zob. M. Lewicki, op. cit., s. 66.

w konkretnej normie i grożących każdemu podmiotowi prawa, który nie stosuje się do obowiązków lub przekracza uprawnienia wynikające z przepisów prawa¹³. Sankcja stanowi owe „ujemne konsekwencje”, o których jest mowa w definicji odpowiedzialności prawnej.

4. Unijny model sankcji w prawie żywnościowym

Przepisy unijnego prawa żywnościowego obligują państwa członkowskie do ustanowienia przepisów krajowych określających zasady stosowania sankcji w przypadku naruszeń prawa żywnościowego. Muszą one być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające¹⁴. Podejmowane przez państwa członkowskie środki mające na celu zapewnienie pełnego stosowania i skuteczności prawa unijnego mogą obejmować zarówno „sankcje administracyjne”, jak i „sankcje karne”¹⁵. W istocie państwa członkowskie zobowiązane zostały do uregulowania zasad odpowiedzialności administracyjnej lub karnej w prawie żywnościowym. Niemożliwe byłoby bowiem uregulowanie wyłącznie sankcji (negatywnych konsekwencji) bez odniesienia się do zdarzeń uzasadniających zastosowanie sankcji i sposobu ich nakładania. Wymóg zapewnienia proporcjonalności sankcji determinuje też konieczność jej dostosowania do rodzaju naruszenia przepisów prawa żywnościowego.

W zależności od przyjętej w danym państwie członkowskim regulacji odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa żywnościowego może być uregulowana w przepisach z zakresu prawa administracyjnego i mieć charakter odpowiedzialności administracyjnej (sankcjami są różnego rodzaju opłaty) lub też w krajowych przepisach prawa karnego i mieć charakter odpowiedzialności karnej. Polski ustawodawca realizując ten obowiązek, uregulował w prawodawstwie krajowym zarówno zasady odpowiedzialności administracyjnej, jak i karnej w związku z naruszeniem przepisów prawa żywnościowego oraz wprowadził sankcje administracyjne i karne.

¹³ Zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 15, s. 17; J. Filipek, *Sankcja w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 12, s. 873. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 63; M. Lewicki, op. cit., s. 64.

¹⁴ Por art. 17 rozporządzenia nr 178/2002 oraz art. 55 rozporządzenia nr 882/2004.

¹⁵ Zob. *Explanatory Memorandum to Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council on Official Feed and Food Controls*, Com(2003) 52 final, 2003/0030(COD), 5.2.2003, s. 25.

4.1. Odpowiedzialność karna

Odpowiedzialność karna oznacza ponoszenie przez dany podmiot ujemnych konsekwencji w postaci sankcji karnej za przypisany mu czyn podlegający ujemnej kwalifikacji normatywnej. W Polsce jest to odpowiedzialność za przestępstwa, a przy szerokim rozumieniu prawa karnego, także odpowiedzialność za wykroczenia¹⁶. W niniejszym artykule pojęcie odpowiedzialności karnej rozumiane będzie w ujęciu szerokim.

Odpowiedzialność taka zachodzi, gdy zostaną kumulatywnie spełnione wszystkie jej przesłanki. Odpowiedzialność karną ponosi się więc za czyn: 1) zabroniony przez normy prawa karnego (tj. wypełniający opis zawarty w typie czynu zabronionego i jednocześnie nieobjęty okolicznością wyłączającą odpowiedzialność karną), 2) zawiniony (tj. popełniony przez osobę zdolną do zawinienia w jednej z form zawinienia)¹⁷, 3) społecznie szkodliwy. Odpowiedzialność karną może ponosić tylko człowiek (osoba fizyczna), który popełnił czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Czynnem zabronionym¹⁸ jest wyłącznie taki czyn, który został zakazany przez odpowiedni przepis kodeksu karnego, kodeksu wykroczeń lub przepis karny zamieszczony w innej ustawie.

W aktach prawnych z zakresu prawa żywnościowego wiele przepisów penalizuje określone naruszenia norm prawa żywnościowego¹⁹ (są to tzw. zakazy karne). Przepisy te mają charakterystyczną dwuczłonową budowę. Pierwsza część (tzw. norma sankcjonowana), określa zakaz szczegółowo opisanego w niej zachowania (tzw. typ czynu zabronionego), natomiast w drugiej części (tzw. norma sankcjonująca) określone są sankcje karne.

Za przestępstwo uznane zostały naruszenia prawa żywnościowego stwarzające bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia konsumenta (np. produkowanie lub wprowadzanie do obrotu żywności szkodliwej dla zdrowia lub życia człowieka, zepsutej lub zafałszowanej, podawanie zwierzętom, z których pozyskuje się produkty pochodzenia zwierzęcego, substancji niedozwo-

¹⁶ W literaturze rozróżnia się odpowiedzialność karną *sensu stricto* (tj. odpowiedzialność wyłącznie za przestępstwa) oraz *sensu largo* (obejmującą odpowiedzialność zarówno za przestępstwa, jak i za wykroczenia). Zob. W. Cieślak, *Prawo karne, zarys instytucji i naczelne zasady*, Warszawa 2010, s. 71; A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 236.

¹⁷ Wyróżnia się dwie formy winy umyślnej: zamiar bezpośredni i zamiar ewentualny oraz dwie formy winy nieumyślnej: lekkomyślność lub niedbalstwo.

¹⁸ Czyny zabronione mogą występować zarówno w postaci działania, jak i zaniechania.

¹⁹ O penalizacji jest mowa wtedy, gdy określone zachowanie uznawane jest przez ustawodawcę za czyn podlegający karze, przy czym szczególnym rodzajem penalizacji jest kryminalizacja, oznaczająca uznanie określonych zachowań za przestępstwa.

lonych, a także wykorzystywanie takich zwierząt do produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego) oraz naruszenia przepisów dotyczących żywności zmodyfikowanej genetycznie²⁰. Za popełnienie określonych w przepisach prawa żywnościowego przestępstw przewiduje się sankcje karne w postaci grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od roku do lat 5.

Za wykroczenia uznano wiele innych naruszeń prawa żywnościowego odnoszących się do żywności, m.in. wprowadzanie do obrotu żywności po upływie terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, niewdrożenie zasad systemu HACCP, niewykonywanie czynności w zakresie identyfikacji dostawców lub odbiorców żywności, wprowadzanie do obrotu materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością niespełniających wymagań. Wykroczenia odnoszą się również do poszczególnych grup żywności, np. do suplementów diety, preparatów do początkowego żywienia niemowląt, wód mineralnych, produktów rolnictwa ekologicznego²¹. Jako wykroczenia traktowane są także naruszenia przepisów ustanawiających normy handlowe (np. niewłaściwa klasyfikacja jakościowa produktów rolnych). Sankcją przewidzianą za popełnienie wykroczenia jest przede wszystkim grzywna, a także kara aresztu i ograniczenia wolności.

Przypisanie odpowiedzialności karnej, w tym określenie przypisanego oskarżonemu czynu i jego kwalifikacji prawnej oraz rozstrzygnięcie co do sankcji karnych, następuje w formie wyroku wydanego przez sąd po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w kodeksie postępowania karnego albo w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Kodeksy te w sposób pełny zapewniają realizację gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do odpowiedzialności represyjnej (art. 42 Konstytucji).

4.2. Odpowiedzialność administracyjna

Pojęcie odpowiedzialności administracyjnej stwarza w doktrynie i w praktyce istotne problemy. Odpowiedzialność administracyjną można definiować w sposób pozytywny i negatywny. Od strony negatywnej odpowiedzialność administracyjna rozumiana jest jako odpowiedzialność prawna nie będąca ani

²⁰ Art. 96-99 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

²¹ Wykroczeniem jest np. wprowadzanie po raz pierwszy do obrotu suplementów diety lub preparatów do początkowego żywienia niemowląt bez powiadomienia Głównego Inspektora Sanitarnego, reklamowanie lub promowanie preparatów do początkowego żywienia niemowląt w sposób naruszający przepisy.

odpowiedzialnością karną, ani odpowiedzialnością cywilną²². Jednak ujęcie to wydaje się zbyt mało precyzyjne. Od strony pozytywnej odpowiedzialność administracyjną można rozumieć jako uregulowaną prawem możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu²³ z powodu jego działalności naruszającej przepisy materialnego prawa administracyjnego środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurach²⁴.

W ramach tak definiowanej odpowiedzialności administracyjnej, w zależności od stosowanej sankcji i funkcji realizowanej jako podstawowa, wyodrębnić można odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach policyjnych, która realizuje głównie funkcje prewencyjne²⁵, oraz odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach represyjnych w postaci kar pieniężnych, która realizuje głównie funkcje represyjne. Odróżnienie tej drugiej odpowiedzialności od odpowiedzialności karnej jest szczególnie trudne.

W przypadku naruszenia norm prawa żywnościowego organy urzędowej kontroli żywności mogą stosować przede wszystkim środki nadzoru, czyli sankcje policyjne, w celu uchylenia zaistniałego niebezpieczeństwa i przywrócenia stanu zgodnego z prawem (sankcje o charakterze prewencyjnym). Ponadto, podejmowane mogą być sankcje represyjne, o ile w danym państwie członkowskim wprowadzono stosowne regulacje o charakterze prawoadministracyjnym. Katalog sankcji policyjnych uregulowany jest w prawie unijnym. W rozporządzeniu nr 882/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie urzędowej kontroli przeprowadzanej w celu zapewnienia weryfikacji wypełniania wymogów prawa żywnościowego i paszowego oraz regulacji odnoszących się do zdrowia i dobrostanu zwierząt²⁶ oraz w innych unijnych przepisach prawa żywnościowego, przewiduje się środki korygujące o charakterze władczym, które mogą być podejmowane przez krajowe organy urzędowej kontroli żywności w sytuacji wykrycia

²² Por. K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 50 i wskazana tam literatura; W. Radecki, op. cit., s. 73, A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 39 i s. 43.

²³ Podmiotem odpowiedzialnym, inaczej niż przy odpowiedzialności karnej, może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej.

²⁴ Zob. W. Radecki, op. cit., s. 73; A. Michór, op. cit., s. 39 i s. 43.

²⁵ Sankcje policyjne są to ujemne konsekwencje naruszeń prawa administracyjnego w postaci różnych środków władczego oddziaływania na podmioty naruszające przepisy, zmierzające w sposób bezpośredni do usunięcia zagrożeń dla dóbr prawnie chronionych, nakładane w ramach realizowanej przez organy administracji publicznej funkcji policji administracyjnej.

²⁶ Dz. Urz. UE, L 168, z 30 kwietnia 2004 r., s. 1.

nieprawidłowości. Są to: a) wprowadzenie procedur sanitarnych, b) ograniczenie lub zakazanie wprowadzania żywności do obrotu, c) nakazanie wycofania żywności z obrotu, d) upoważnienie do wykorzystania żywności do innych celów niż te, do których początkowo była przeznaczona, e) cofnięcia udzielonego przedsiębiorcy zatwierdzenia, f) zawieszenie lub zamknięcie działalności przedsiębiorstwa, g) podjęcie innych środków uznanych za właściwe. Do kompetencji nadzorczych organów urzędowej kontroli żywności zaliczyć należy również zatwierdzanie zakładów, w których prowadzona ma być działalność związana z przygotowaniem oraz obróbką żywności pochodzenia zwierzęcego. Katalog kompetencji nadzorczych organów urzędowej kontroli żywności nie jest zamknięty. Przepisy rozporządzenia nr 882/2004/WE przewidują bowiem, że organy urzędowej kontroli żywności mogą podejmować także inne środki, „jaki organ uzna za właściwe”²⁷.

Administracyjne sankcje represyjne mogą być natomiast ustanowione w prawodawstwach poszczególnych państw członkowskich. Wskazówką przy ustanawianiu regulacji krajowych dotyczących odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach represyjnych są zasady wypracowane w ramach systemu Rady Europy, przede wszystkim wynikające z Rekomendacji nr 91 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych, przyjętej 13 lutego 1991 r. Rekomendacja ta formalnie nie jest wiążąca, jednak zasady w niej określone mieszczą się w katalogu tych, które wywieść można z orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka²⁸, będącego organem Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Wśród ośmiu ustalonych w Rekomendacji zasad znalazły się takie, jak: 1) obowiązek określania sankcji administracyjnych oraz okoliczności, w jakich mogą być nakładane w przepisach prawa, 2) zakaz retroaktywności przepisów sankcjonujących, 3) zakaz podwójnego karania za ten sam czyn, 4) obowiązek prowadzenia postępowania zmierzającego do uruchomienia sankcji w rozsądnym czasie, 5) obowiązek zakończenia rozpoczętego postępowania w sprawie nałożenia sankcji rozstrzygnięciem (aktem zamykającym postępowanie), 6) obowiązek przestrzegania przez organy administracji reguł rzetelnego postępowania administracyjnego (zaliczono do nich: obowiązek informowania osoby, na którą nałożona ma być sankcja, o stawianych jej zarzutach, obowiązek udzielenia takiej osobie wystarczającego czasu dla przygotowania się do sprawy, obowiązek poinformowania jej o świadczących

²⁷ Szerzej na temat sankcji policyjnych zob. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 192 i n.

²⁸ Zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 86.

przeciwko niej dowodach, obowiązek zapewnienia takiej osobie możliwości jej wysłuchania przed podjęciem aktu nakładającego sankcję oraz obowiązek uzasadnienia aktu administracyjnego nakładającego sankcję), 7) przyjęcie, iż ciężar dowodu spoczywa na władzy administracyjnej, 8) przyjęcie, że akt administracyjny nakładający sankcję powinien podlegać kontroli legalności ze strony niezawisłego i bezstronnego sądu²⁹.

Należy także zwrócić uwagę, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w swoim orzecznictwie przyznaje, iż stosowanie sankcji administracyjnych wymaga poszanowania praw podstawowych gwarantowanych w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁰. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie zapewnia Trybunał i których źródłem są tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich, jak również wskazówki znajdujące się w dokumentach międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły³¹. W związku z tym – mimo że przyjęcie przez państwa członkowskie wymienionych zasad przy ustanawianiu krajowych regulacji dotyczących sankcji za naruszenie unijnych przepisów prawa żywnościowego nie jest wymagane przepisami unijnymi – państwa członkowskie powinny te zasady przestrzegać³².

W polskich aktach prawnych z zakresu prawa żywnościowego wiele przepisów wprowadza administracyjną odpowiedzialność represyjną, wskazuje naruszenia prawa żywnościowego sankcjonowane karą pieniężną nakładanymi przez organy urzędowej kontroli żywności oraz określa wysokość tych kar³³. Można wymienić kilka podstawowych cech charakteryzujących ten rodzaj odpowiedzialności administracyjnej.

²⁹ Tekst opublikowany w pracy: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 130.

³⁰ Zob. D. Szumiło-Kulczycka, op. cit., s. 86.

³¹ Zob. w szczególności wyroki: z 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, pkt 33; z 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT, ECR 1991, s. I-2925, pkt 41; z 6 marca 2001 r. w sprawie C-274/99, *P. Connolly v. Komisja*, ECR 1999, s. I-1611, pkt 37; z 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00, *Roquette Frères*, ECR 2000, s. I-9011, pkt 25 i z 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00, *Schmidberger*, ECR 2000, s. I-5659, pkt 71.

³² Zob. P. Wojciechowski, op. cit., s. 313.

³³ Kary pieniężne przewiduje się w art. 103 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm.); art. 40a ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. 2005, Nr 187, poz. 1577 ze zm.); art. 26 ustawy z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. 2006, Nr 17, poz. 127 ze zm.).

Jest to odpowiedzialność z tytułu naruszenia określonych przepisów prawa żywnościowego. Jednakże zakres deliktów administracyjnych i samych kar pieniężnych jest bardzo szeroki i zróżnicowany. Kary pieniężne nakładane mogą być za naruszenie materialnych przepisów prawa żywnościowego (np. wprowadzanie do obrotu artykułów rolno-spożywczych zafałszowanych), naruszenie przepisów wprowadzających określone obowiązki formalne (np. rozpoczęcie działalności w zakresie produkcji lub obrotu żywnością bez złożenia wniosku o zarejestrowanie zakładu lub uzyskania decyzji o zatwierdzeniu zakładu), naruszenie decyzji administracyjnych (np. prowadzenie działalności w zakresie produkcji lub obrotu żywnością wbrew decyzji o cofnięciu zatwierdzenia zakładu). Ponadto kary pieniężne mogą być nakładane za utrudnianie lub uniemożliwianie przeprowadzenia urzędowej kontroli żywności. Przepisy te, podobnie jak w przypadku odpowiedzialności karnej, mają dwuczłonową budowę. W pierwszej części (tzw. norma sankcjonowana), określony jest zakaz szczegółowo opisanego w niej zachowania (polegającego na naruszeniu wyraźnie wskazanego przepisu), natomiast w drugiej części (tzw. norma sankcjonująca) określone są represyjne sankcje administracyjne (kary pieniężne).

Inaczej niż w przypadku odpowiedzialności karnej, podmiotem odpowiedzialnym może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, o ile dopuściła się sankcjonowanego naruszenia przepisów.

W omawianej tu odpowiedzialności stosuje się sankcje w postaci opłat pieniężnych, które ustawodawca nazywa „karami pieniężnymi”³⁴. W aktach prawnych wysokość kar pieniężnych określona jest w sposób zróżnicowany. Stosowane jest odwołanie do wielokrotności wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego albo do wielokrotności wartości korzyści majątkowej uzyskanej lub która mogłaby być uzyskana na skutek naruszenia, jak też do procentowej wartości przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Niektóre przepisy określają wysokość kary pieniężnej poprzez wskazanie przedziału kwotowego za dany rodzaj naruszenia.

Przepisy określają maksymalną wysokość kary pieniężnej, natomiast to organ urzędowej kontroli żywności ustala jej wysokość w konkretnym przypadku. Podkreślić jednak należy, iż organ ustalając jej wysokość, zobowiązany jest uwzględnić stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia i zakres

³⁴ Stosowanie terminu „kara pieniężna” nie jest w tym przypadku najwłaściwsze, użycie terminu „kara” może bowiem sugerować, iż występuje tu odpowiedzialność karna.

naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku spożywczym i wielkość jego obrotów. Ustawowe zobowiązanie organów do uwzględnienia stopnia winy i stopnia szkodliwości społecznej zbliża zasady tej odpowiedzialności do odpowiedzialności karnej, w ramach której przesłankami odpowiedzialności jest właśnie wina i społeczna szkodliwość czynu. Kary pieniężne nakładane są przez organy administracji, realizujące zadania z zakresu urzędowej kontroli żywności³⁵, w drodze decyzji administracyjnych.

W tym zakresie istnieje zasadnicza różnica pomiędzy odpowiedzialnością karną i administracyjną.

Sankcja karna wymierzana jest przez niezależny sąd w ramach postępowania uregulowanego w kodeksie postępowania karnego³⁶ i kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia³⁷. W celu uniknięcia wątpliwości należy wskazać, iż w drodze wyjątku, o ile w przepisie szczególnym zostanie to ustanowione, sankcja karna, ale wyłącznie w postaci grzywny, może być nakładana przez organ administracji w ramach postępowania mandatowego³⁸. Postępowanie to jest prowadzone przez organ administracji publicznej, co mogłoby sugerować, iż występuje tu odpowiedzialność administracyjna. Specyfika tego postępowania powoduje jednak, że nakładane w ramach tego postępowania sankcje (grzywna w drodze mandatu karnego) są przejawem (negatywną konsekwencją) odpowiedzialności karnej. Jest to postępowanie zastępcze w stosunku do postępowania przed sądem, będącym organem powołanym do orzekania w sprawach o wykroczenia. Kluczowe znaczenie w tym przypadku ma to, że omawiane postępowanie uwarunkowane jest wyrażeniem przez sprawcę zgody na dobrowolne poddanie się karze (odmowa

³⁵ W każdej z wymienionych wyżej ustaw wskazuje się inny organ uprawniony do nakładania kary pieniężnej: państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, wojewódzki inspektor Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej, powiatowy lekarz weterynarii).

³⁶ Dz. U. 1997, Nr. 89, poz. 555 ze zm.

³⁷ Dz. U. 2008, Nr 133, poz. 848 ze zm.

³⁸ Można wskazać na następujące rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, w których przewiduje się prawo do nakładania grzywien w drodze mandatów za naruszenie przepisów prawa żywnościowego: rozporządzenie z 17 października 2002 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. 2002, Nr 174, poz. 1426 ze zm.); rozporządzenie z 28 lipca 2008 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. 2008, Nr 137, poz. 861 ze zm.); rozporządzenie z 8 kwietnia 2003 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Handlowej uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. (Dz. U. 2003, Nr 63, poz. 587 ze zm.).

przyjęcia mandatu karnego powoduje skierowanie do sądu wniosku o ukaranie). Poddanie się karze w postępowaniu mandatowym jest więc tylko prawem, a nie obowiązkiem sprawcy wykroczenia. Do niego należy decyzja, czy chce poddać się grzywnie nałożonej w drodze mandatu karnego, czy też chce skorzystać z prawa rozpoznania sprawy przez sąd. Zgoda sprawcy wykroczenia na poddanie się karze w postępowaniu mandatowym (przyjęcie w związku z tym mandatu karnego) jest jednoznaczna z rezygnacją nie tylko z prawa do rozpoznania sprawy przez sąd, lecz także z rezygnacją z prawa do zaskarżenia mandatu karnego. Od nałożenia mandatu nie przysługuje bowiem zwykły środek zaskarżenia (postępowanie mandatowe jest jednoinstancyjne).

W przypadku odpowiedzialności administracyjnej kara pieniężna nakładana jest przez organ administracji, niezależnie od woli podmiotu podlegającego odpowiedzialności. Prawo do nakładania kar pieniężnych jest jedną z kompetencji, jakie przyznają organowi administracji przepisy administracyjnego prawa materialnego, w ramach realizowanych przez organ funkcji policji administracyjnej. Kontrola sądowa decyzji nakładających kary pieniężne ograniczona jest wyłącznie do kontroli pod względem legalności, tj. zgodności z prawem działań lub zaniechań organów administracji publicznej. Kontrola sądów administracyjnych ogranicza się do zbadania, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Czynią to według stanu prawnego i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu lub dokonania czynności. Sądy te nie prowadzą zatem postępowania dowodowego mającego na celu ustalenie stanu faktycznego, niezbędnego do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej (postępowanie dowodowe przeprowadzają tylko wyjątkowo, ograniczone jest ono do dowodów z dokumentu), a jedynie badają, czy stan ten został ustalony prawidłowo³⁹. Sąd administracyjny nie może dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej zaskarżoną decyzją. Może on dokonywać jedynie takich ustaleń, które będą stanowiły podstawę oceny zgodności decyzji z prawem⁴⁰.

4.3. Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnej

Skomplikowanym problemem jest zbieg przepisów określających odpowiedzialność za ten sam czyn. Dla przykładu, w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia przewiduje się możliwość nałożenia przez państwowego

³⁹ Zob. wyrok NSA z 4 marca 2009 r., II FSK 1745/2007.

⁴⁰ Zob. wyrok NSA z 7 lutego 2001 r., V SA 671/2000.

wojewódzkiego inspektora sanitarnego kary pieniężnej na osobę utrudniającą lub uniemożliwiającą przeprowadzenie urzędowej kontroli żywności w wysokości do trzydziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego⁴¹, a jednocześnie w ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS), utrudnianie lub udaremnianie działalności organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej uznane jest za wykroczenie zagrożone karą aresztu do 30 dni, karą ograniczenia wolności albo karą grzywny⁴². Zatem osoba fizyczna utrudniająca przeprowadzanie urzędowej kontroli może być ukarana dwukrotnie, w dwóch różnych postępowaniach (w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu w sprawie o wykroczenia).

Warto również zwrócić uwagę na nieścisłość przepisów dotyczących nakładania wyżej wskazanej kary pieniężnej przez państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. W ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia wskazuje się, że organami urzędowej kontroli żywności są organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, organy Inspekcji Weterynaryjnej oraz inne organy w zakresie posiadanych kompetencji. Jednocześnie w przepisie wprowadzającym kary pieniężne przewiduje się karę pieniężną za „utrudnianie lub uniemożliwianie przeprowadzenia urzędowej kontroli żywności”. Z przepisu tego nie wynika, czy przewidziana w nim sankcja dotyczy utrudniania lub uniemożliwiania przeprowadzania urzędowej kontroli wyłącznie przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, czy także przez pozostałe organy. Wydaje się, że sam fakt, iż organem uprawnionym do nakładania kary pieniężnej jest organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej, nie przesądza o tym, czy sankcja ta dopuszczalna jest wyłącznie w przypadku, gdy sankcjonowany czyn dotyczy działań organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Jednocześnie w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przewiduje się możliwość nałożenia kary pieniężnej na osobę, która uniemożliwia organowi Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych lub organowi Inspekcji Handlowej przeprowadzanie kontroli, o których mowa w ustawie (tu przepis jasno wskazuje organy, których działań dotyczy sankcjonowany czyn). Biorąc pod uwagę definicję urzędowej kontroli zawartą w rozporządzeniu nr 882/2004⁴³, nie budzi najmniejszych

⁴¹ Art. 103 ust. 1 pkt 3 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

⁴² Art. 38 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

⁴³ Urzędowa kontrola żywności, stosownie do art. 1 pkt 1 rozporządzenia nr 882/2004, oznacza „każdą formę kontroli, którą właściwy organ lub Wspólnota wykonuje do celów sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu”.

wątpliwości fakt, że organy Inspekcji Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Inspekcji Handlowej w zakresie określonym w tej ustawie przeprowadzają urzędowe kontrole żywności. Są owymi „innymi organami” wymienionymi w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Zatem za utrudnianie lub uniemożliwianie organowi Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych lub organowi Inspekcji Handlowej przeprowadzania urzędowych kontroli w stosunku do osoby dopuszczającej się tego czynu może być zastosowana kara pieniężna, przewidziana w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, ale jednocześnie nie można wykluczyć ukarania jej karą pieniężną przewidzianą w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia, nakładaną przez państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Warto dodać, że w obydwu ustawach inaczej ukształtowana jest maksymalna wysokość kary pieniężnej.

Do podwójnego ukarania może dojść także w przypadku produkowania lub wprowadzania do obrotu środka spożywczego zepsutego lub zafałszowanego. W ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia takie działanie uznawane jest za przestępstwo zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Z kolei w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przewiduje się możliwość nałożenia na osobę, która wprowadza do obrotu artykuły rolno-spożywcze zafałszowane, kary pieniężnej w wysokości nie wyższej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, nie niższej jednak niż 1000 zł⁴⁴. Biorąc pod uwagę, iż artykułami rolno-spożywczymi są m.in. środki spożywcze⁴⁵, wprowadzenie do obrotu zafałszowanego środka spożywczego przez osobę fizyczną oznacza, że możliwe jest pociągnięcie jej do odpowiedzialności karnej i jednocześnie nałożona może być na nią kara pieniężna w drodze decyzji wojewódzkiego inspektora Inspekcji jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych lub Inspekcji Handlowej.

W przypadku odpowiedzialności karnej (*sensu largo*) zbieg przepisów został jednoznacznie uregulowany. Jeżeli czyn wyczerpuje znamiona kilku przestępstw, sąd skazuje za jedno przestępstwo na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów i wymierza karę na podstawie przepisu przewidującego najsurowszą karę⁴⁶. Podobnie gdy czyn wyczerpuje znamiona kilku

⁴⁴ Art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2008, Nr 214, poz. 1346.

⁴⁵ Art. 3 ust. 1 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw.

⁴⁶ Art. 11 k.k.

wykroczeń, stosuje się przepis przewidujący najsurowszą karę, co nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu środków karnych na podstawie innych naruszonych przepisów⁴⁷. Uregulowany został także zbieg wykroczenia z przestępstwem. Przyjęta została konstrukcja tzw. idealnego zbiegu wykroczenia z przestępstwem⁴⁸; orzeczenie kary następuje zarówno za popełnione wykroczenie, jak i za przestępstwo, przy czym wykonuje się surowszą karę lub surowszy środek karny. Gdyby jednak doszło już do wykonania kary łagodniejszej lub środka karnego, to zalicza się je na poczet kary czy środka surowszego⁴⁹.

Nie ma natomiast w polskim systemie prawnym normy, która wskazywałaby w sposób jednoznaczny, jak powinna kształtować się odpowiedzialność w razie wystąpienia zbiegu wykroczeń i przestępstw z deliktami administracyjnymi oraz zbiegu deliktów administracyjnych. Brak reguł kolizyjnych powoduje, że ukaranie sprawcy w ramach postępowania karnego (*sensu largo*) nie wyłącza jego odpowiedzialności administracyjnej. Jeszcze więcej problemów rodzi możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności administracyjnej na podstawie kilku przepisów z tytułu popełnienia tego samego czynu, sankcje administracyjne bowiem nakładane mogą być przez różne organy administracyjne, a w prawie administracyjnym nie obowiązują reguły wypracowane w ramach prawa karnego.

Nieuregulowanie reguł kolizyjnych w praktyce stosowania prawa prowadzi do naruszenia zasady *ne bis in idem* wyprowadzanej z zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zgodnie z tą zasadą zakazane jest podwójne (wielokrotne) karanie (stosowanie środka represyjnego) tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego⁵⁰. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika natomiast, że zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych⁵¹.

⁴⁷ Art. 9 k.w.

⁴⁸ T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 46.

⁴⁹ Art. 10 k.w.

⁵⁰ Zob. wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 oraz wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00.

⁵¹ Tak wyroki TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, i z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09.

4.3. Granica pomiędzy odpowiedzialnością karną a administracyjną

Granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją represyjną sankcją administracyjną (karą pieniężną) a wykroczeniem jest płynna i w istocie określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej⁵². To ustawodawca, przyjmując określone regulacje prawne, przesądza o reżimie prawnym wprowadzanej sankcji represyjnej⁵³. Konstytucja nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda dotycząca wyboru reżimu odpowiedzialności i określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku⁵⁴.

Wykonując dyspozycje przepisów unijnych z zakresu prawa żywnościowego, ustawodawca polski wprowadził do prawa żywnościowego zarówno odpowiedzialność karną, jak i administracyjną. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia fakt, iż nie ma przesłanek ani reguł, które jednoznacznie rozstrzygałyby, w jakich okolicznościach regulacja powinna wprowadzać odpowiedzialność karną, a w jakich administracyjną. Należy jednak wskazać, że w przypadku braku jednoznacznych przesłanek, które przemawiałyby za wprowadzeniem odpowiedzialności karnej lub administracyjnej, ustawodawca powinien uwzględniać kontekst historyczny, kulturowy i społeczny. Co do zasady, odpowiedzialność karna powinna mieć zastosowanie w odniesieniu do zachowań niosących w sobie ładunek społecznego potępienia, ujemnej oceny moralnej⁵⁵. Stosowanie sankcji karnej ma efekt stygmatyzujący, stąd w wielu krajach obserwuje się proces dekryminalizacji⁵⁶.

Konstytucja wprowadza, szczegółowo określone, gwarancje w zakresie odpowiedzialności karnej (w szczególności prawo do sądu, prawo do obrony, domniemanie niewinności). W Konstytucji używa się, co prawda, pojęcia

⁵² Wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06.

⁵³ Zob. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 4, s. 126.

⁵⁴ Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98.

⁵⁵ Zob. D. Szumiło-Kulczycka, op. cit., s. 69.

⁵⁶ Zob. Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) w sprawie sankcji administracyjnych z 13 lutego 1991 r. opublikowaną w pracy: T. Jasudowicz, op. cit., s. 129; A. Michór, op. cit., s. 30. Dekryminalizacja oznacza dążenie do przesunięcia penalizacji pewnych czynów ze sfery prawa karnego do sfery regulowanej prawem administracyjnym. Została ona zdefiniowana w memorandum wyjaśniającym do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) w sprawie sankcji administracyjnych. Zob. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 122.

odpowiedzialność karna (art. 42), jednak rozumienie tego pojęcia na płaszczyźnie konstytucyjnej nie może być determinowane treścią zwykłego ustawodawstwa⁵⁷. Taki zabieg umożliwiłby bowiem omijanie gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do odpowiedzialności represyjnej poprzez formalne kwalifikowanie jej w ustawie jako inny niż karna rodzaj odpowiedzialności⁵⁸. Zawarte w Konstytucji gwarancje odnoszą się nie tylko do odpowiedzialności karnej w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialności za przestępstwa, ale również do innych form odpowiedzialności prawnej związanej z wymierzaniem kar wobec jednostki⁵⁹, a zatem do postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, co jest pojęciem szerszym od postępowania karnego regulowanego w kodeksie postępowania karnego⁶⁰. Nie jest jednak uzasadnione obejmowanie gwarancjami konstytucyjnymi dotyczącymi odpowiedzialności karnej wszelkich postępowań, w których stosowane są środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiegokolwiek dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana⁶¹.

Należy podkreślić, że nawet w przypadku gdy ustawodawca wprowadza rozwiązania oparte na odpowiedzialności administracyjnej, w odniesieniu do której nie mają bezpośredniego zastosowania wszystkie gwarancje konstytucyjne dotyczące odpowiedzialności karnej, wymierzanie przez organy administracji publicznej sankcji administracyjnych, musi podlegać zasadom podobnym do zasad odpowiedzialności represyjnej – karnej⁶². Ustawodawca, kształtując regulacje wprowadzające odpowiedzialność, musi brać pod uwagę całokształt wymogów konstytucyjnych (zwłaszcza art. 2 Konstytucji), a jego swoboda w tym zakresie w żadnym razie nie jest równoznaczna z samowo-

⁵⁷ W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że terminologia Konstytucji ma charakter autonomiczny i nie można jej interpretować poprzez odwołanie się do znaczenia przypisywanego przez ustawodawcę danemu terminowi w ustawie zwykłej. Zob. np. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 i przywołane tam orzeczenia.

⁵⁸ Zob. Zdanie odrębne sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08 i przywołane tam liczne orzeczenia TK oraz K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, nr 1, s. 53.

⁵⁹ Zob. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03.

⁶⁰ Zob. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02; wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03.

⁶¹ Zob. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r. sygn. P 19/06.

⁶² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 18 maja 2010, sygn. VII SA/Wa 341/10.

lą⁶³. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego z zasadą państwa prawnego na czele, oraz praw i wolności jednostki. Ustawodawca, określając sankcje za naruszenie prawa, w szczególności musi respektować zasadę równości⁶⁴ i zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych⁶⁵. Konstytucyjnym warunkiem odpowiedzialności o charakterze represyjnym jest możliwość podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia sankcji o charakterze represyjnym⁶⁶.

Poza tym swoboda ustawodawcy ograniczona jest także aktami prawa międzynarodowego. Szczególnie istotne znaczenie ma tutaj art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶⁷. W kontekście tego przepisu Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazywał, że o karnym charakterze sprawy decyduje nie tylko nadanie jej takiej kwalifikacji w prawie danego państwa⁶⁸, ale kryteriami takimi mogą być również charakter czynu lub zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność oraz cel i surowość kary⁶⁹.

W świetle Konstytucji, dopuszczalne jest przyjmowanie rozwiązań, które wprowadzają odpowiedzialność administracyjną o charakterze represyjnym lub odpowiedzialność karną (*sensu largo*). W przypadku odpowiedzialności karnej sankcja wymierzana jest wyłącznie osobom fizycznym w orzeczeniu o ukaraniu, po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Natomiast w przypadku odpowiedzialności administracyjnej sankcja nakładana jest zarówno na osoby fizyczne, jak i na osoby prawne w drodze decyzji administracyjnej, w postępowaniu uregulowanym w kodeksie postępowania administracyjnego. Oczywiście różnice te mają charakter wtórny, są konsekwencją przyjęcia przez ustawodawcę w określonej sytuacji odpowiedzialności karnej albo administracyjnej.

Za podstawowe kryteria wyboru przez ustawodawcę jednego z tych dwóch rodzajów odpowiedzialności można uznać przede wszystkim zakładane podstawowe cele i funkcje, jakie mają być realizowane poprzez wprowadzenie odpowiedzialności, oraz społeczną szkodliwość zachowania obejmowanego sankcją. Jeśli sankcja nakierowana jest na wyrządzenie osobistej

⁶³ Zob. wyrok TK z 22 września 2009 r. sygn. SK 3/08.

⁶⁴ Zob. wyrok TK z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02.

⁶⁵ Zob. wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04.

⁶⁶ Zob. wyrok TK z 3 listopada 2004 r. sygn. K 18/03.

⁶⁷ Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284, ze zm.

⁶⁸ Nadanie kwalifikacji karnej jest warunkiem wystarczającym. Zob. orzeczenie z 9 marca 2006 r., *Menesheva przeciwko Rosji*, skarga nr 59261/00.

⁶⁹ Zob. wyrok z 10 lutego 2009 r., *Zolotukhin przeciwko Rosji*, skarga nr 14939/03.

dolegliwości sprawcy czynu poprzez uderzenie w tak istotne dobra osoby karanej, jak jej majątek, wolność, prawa obywatelskie, a jednocześnie wyrażona ma być negatywna ocena moralna czynu sprawcy, to stosuje się odpowiedzialność karną⁷⁰. Jeśli natomiast sankcja nakierowana jest na wyrządzenie uszczerbku wyłącznie majątkowego (ekonomicznego), co ma służyć zapewnieniu realizacji obowiązków wynikających z przepisów materialnego prawa administracyjnego, a bez znaczenia pozostaje ocena moralna sankcjonowanego działania, zastosowanie mieć będzie odpowiedzialność administracyjna. Podstawowym kryterium kryminalizacji określonych zachowań jest jednak ich szkodliwość społeczna⁷¹.

Sankcje karne i administracyjne są instytucjami opartymi na odmiennych założeniach doktrynalnych, ustrojowych i aksjologicznych. Sankcja karna jest najostrzejszą sankcją, jaką przewiduje porządek prawny za naruszenie szczególnie cennych dóbr⁷². Decyzja ustawodawcy o zastosowaniu odpowiedzialności karnej musi być poprzedzona rachunkiem zysków oraz strat i wymaga racjonalnego uzasadnienia. Reakcja karnoprawna na określone zachowania jest ostatecznością, stanowi *ultima ratio* w rozwiązywaniu jakiegoś problemu⁷³.

Przyjęty w polskim ustawodawstwie model, polegający na wprowadzeniu do prawa żywnościowego odpowiedzialności zarówno administracyjnej (reprezyjnej), jak i karnej oraz zamieszczenie przepisów regulujących odpowiedzialność w kilku ustawach nie jest przejrzysty i spójny. Przede wszystkim zwraca uwagę okoliczność, że za podobne naruszenia przepisów w poszczególnych ustawach z zakresu prawa żywnościowego przewiduje się raz odpowiedzialność karną, a raz administracyjną. Analizując te przepisy, trudno jest znaleźć racjonalne wytłumaczenie zastosowania danego reżimu odpowiedzialności oraz dla przewidzianych w przepisach sankcji.

6. Podsumowanie

Wydaje się, że – co do zasady – cele prawa żywnościowego najlepiej realizuje połączenie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnej. Współistnienie obydwu reżimów odpowiedzialności daje możliwość

⁷⁰ Zob. M. Szydło, op. cit., s. 132.

⁷¹ Zob. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 1998, s. 29.

⁷² Uwaga dotycząca największej dotkliwości sankcji karnych odnosi się do odpowiedzialności karnej *sensu stricto*. Zob. A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 237.

⁷³ M. Szydło, op. cit., s. 134; L. Gardocki, op. cit., s. 27.

zastosowania sankcji w pełni adekwatnych do poszczególnych rodzajów naruszeń prawa. Jednakże niezmiernie istotne jest takie ukształtowanie „całości odpowiedzialności”, żeby nie były łamane standardy konstytucyjne. Przede wszystkim niedopuszczalne jest, aby popełnienie tego samego czynu objęte było odpowiedzialnością wynikającą z różnych przepisów prawa żywnościowego. Natomiast nałożenie sankcji musi podlegać sądowej kontroli. Ponadto rodzaj odpowiedzialności i dotkliwość sankcji powinny być dostosowane do rodzaju naruszenia poszczególnych wymogów prawa żywnościowego. Sankcje muszą być odstrasżające, ale przede wszystkim proporcjonalne do naruszenia.

Rozwiązania dotyczące odpowiedzialności przyjęte w polskim prawie żywnościowym znacznie odbiegają od oczekiwanego standardu. Zastosowane reżimy odpowiedzialności dla poszczególnych rodzajów naruszeń, a także przewidywany rodzaj i wysokość sankcji nie są oparte na przejrzystych i zrozumiałych regułach. Przewidywane w poszczególnych aktach prawnych sankcje za naruszenia prawa o zbliżonym charakterze (np. fałszowanie żywności i fałszowanie artykułów rolno-spożywczych) obejmowane są różnymi reżimami odpowiedzialności i bardzo zróżnicowanymi sankcjami. Ze względu na umiejscowienie przepisów kształtujących odpowiedzialność w kilku ustawach, w których używana jest niejednolita terminologia, nie można wykluczyć, że ten sam czyn może naruszać kilka przepisów z zakresu praw żywnościowego, a co za tym idzie – nie można wykluczyć, iż podmiot naruszający prawo może zostać pociągnięty do odpowiedzialności jednocześnie na podstawie kilku różnych podstaw prawnych.

Zasady odpowiedzialności w prawie żywnościowym stanowią istotną część całego systemu prawnego, którego podstawą są zasady demokratycznego państwa prawnego. W kształtowaniu odpowiedzialności w tym prawie, którego podstawowym celem jest ochrona życia i zdrowia konsumentów żywności, nie może zatem zabraknąć zgodności z tymi zasadami, w szczególności zasadą zaufania do prawa i sprawiedliwości.

ON PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL RESPONSIBILITY IN FOOD LAW

S u m m a r y

Regulations of food law impose on physical or legal persons numerous obligations and specify sanctions implemented in case of their breach. The considerations are based on the assumption that administrative and criminal responsibility of entrepreneurs participat-

ing in the food chain production cycle is of key importance for the realisation of objectives of food law.

The author, following an analysis of administrative and criminal sanctions states in the conclusions that the objectives of food law are best realised through the combination of administrative responsibility and criminal responsibility. The coexistence of both responsibility regimes makes it possible to impose sanctions fully adequate in relation to individual types of infringement of law. However, it is unacceptable for the performance of the action to be covered by responsibility resulting from different legal regulations of food law. In turn, imposition of a penalty has to be controlled by courts. Moreover, the type of responsibility and severity of sanctions should be adapted to the type of infringement of individual requirements of food law. Sanctions have to be deterring in nature, but first of all proportional to the infringement.

SULLA QUESTIONE DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E PENALE NEL DIRITTO ALIMENTARE

R i a s s u n t o

Le norme del diritto alimentare impongono numerosi obblighi nei confronti delle persone fisiche o giuridiche, e determinano anche le sanzioni nel caso della loro violazione. Alla base delle considerazioni sta la constatazione che la responsabilità amministrativa e penale, imputata agli imprenditori partecipanti alla catena alimentare, è fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi del diritto alimentare.

L'Autore, dopo aver analizzato le sanzioni amministrative e penali, afferma nella parte conclusiva che gli obiettivi del diritto alimentare vengono realizzati nel migliore modo possibile attraverso l'integrazione di responsabilità amministrativa e penale. La coesistenza di entrambi i regimi di responsabilità dà la possibilità di applicare sanzioni completamente adeguate ai singoli tipi di violazioni del diritto. Tuttavia, è inaccettabile che l'azione di commettere un dato atto sia oggetto di responsabilità derivante da diverse norme del diritto alimentare. Invece l'inflizione delle sanzioni deve essere soggetta al controllo giurisdizionale. Inoltre, il tipo di responsabilità e la pesantezza delle sanzioni dovrebbero essere adattati al tipo di violazione dei singoli requisiti del diritto alimentare. Le sanzioni devono essere dissuasive, ma soprattutto proporzionate alla violazione.

JOANNA SKRZYPCZYŃSKA

Międzynarodowe aspekty reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

Liberalizacja handlu artykułami rolnymi należy do najbardziej kontrowersyjnych problemów negocjacyjnych poruszanych na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO), a wcześniej Układu Ogólnego w sprawie Cel i Handlu (GATT). Sukcesem GATT było zapoczątkowanie rokowań handlowych w tej newralgicznej kwestii podczas Rundy Urugwajskiej. Objęcie europejskiego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną wywołało wśród członków GATT spore zaniepokojenie i naciski na zliberalizowanie polityki rolnej WE. Partnerzy handlowi Wspólnoty krytykowali zwłaszcza instrumenty poprawiające konkurencyjność europejskiego rolnictwa na światowym rynku i wsparcie cenowe udzielane producentom rolnym. Fala krytyki polityki rolnej WE osiągnęła największe natężenie w trakcie rokowań urugwajskich, kiedy to spory pomiędzy państwami członkowskimi WE a Stanami Zjednoczonymi na temat liberalizacji handlu artykułami rolno-spożywczymi nieomal doprowadziły do przerwania obrad i opóźniły zakończenie negocjacji.

Liberalizacja handlu międzynarodowego artykułami rolno-spożywczymi jest także najbardziej kontrowersyjnym problemem negocjacyjnym trwającej od listopada 2001 r. Rundy Rozwoju WTO. Spór pomiędzy państwami rozwijającymi się a rozwiniętymi doprowadził do kilku patowych sytuacji w trakcie rokowań. Stanowisko WE wobec stosowania różnych form wsparcia dla rolnictwa ewoluowało od odrzucenia możliwości objęcia WPR wielostronnymi regułami handlu, poprzez wprowadzenie

w życie postanowień rokowań urugwajskich dotyczących rolnictwa, aż po wstępną zgodę na likwidację subsydiów eksportowych.

Celem prezentowanego artykułu jest ukazanie wpływu reguł Światowej Organizacji Handlu na kształt polityki rolnej Unii Europejskiej. Pierwsza część opracowania wprowadza w problematykę rolną poruszaną na forum GATT i WTO oraz zmian w polityce rolnej WE związanych z prowadzonymi wówczas rokowaniami. Druga część artykułu dotyczy negocjacji rolnych prowadzonych w ramach Rundy Rozwoju WTO oraz potencjalnych zmian polityki rolnej UE po 2013 r.

2. Wspólna Polityka Rolna a GATT/WTO

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej od lat jest przedmiotem sporów i kontrowersji nie tylko wśród partnerów handlowych Unii Europejskiej, ale także pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi UE. Uzgodnienie w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia zasad rządzących polityką rolną było wielkim sukcesem państw EWG. Uruchomienie WPR doprowadziło szybko do samowystarczalności żywnościowej Wspólnoty – nastąpiły zasadnicze zmiany strukturalne i wyrównanie warunków gospodarowania w rolnictwie krajów członkowskich oraz zmiana pozycji rolnictwa EWG na rynku światowym¹. System dopłat i stymulowania produkcji sprawił, że praca w rolnictwie stała się opłacalna. Skuteczność WPR doprowadziła jednak do kryzysu nadprodukcji we Wspólnocie, a jej sprawne funkcjonowanie wiązało się z coraz większymi kosztami budżetowymi. Skłoniło to państwa Wspólnoty do podjęcia decyzji o reformie polityki wobec rolnictwa.

Aktualna krytyka WPR wiąże się ze wzrostem znaczenia na arenie międzynarodowej państw rozwijających się. Państwa te domagają się łatwiejszego dostępu swoich produktów na rynek Unii Europejskiej i innych państw rozwiniętych, krytykując UE za stosowanie taryf szczytowych (*tariff peaks*) przybierających postać bardzo wysokich stawek celnych na niektóre „wrażliwe dla UE” produkty oraz zjawisko eskalacji celnej (*tariff escalation*), oznaczające wzrost wysokości cła wraz ze stopniem przetworzenia towaru, a także tzw. ceł rozwodnionych (*watery tariffs*), czyli stosowanie wyższego cła niż konieczne do pobrania różnicy między ceną na

¹ M. Adamowicz., *Wspólna polityka rolna jako wyraz interwencjonizmu i protekcjonizmu rolnego państw EWG*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1991, nr 4-5, s. 38.

rynku wewnętrznym a ceną światową². W związku z tym kwestia liberalizacji handlu artykułami rolno-spożywczymi stała się ponownie głównym problemem negocjacyjnym w ramach nowej rundy rokowań handlowych WTO.

Zasadnicza reforma polityki rolnej Wspólnoty (tzw. reforma MacSharry'ego) rozpoczęła się w 1992 r.³ Skuteczna polityka rolna prowadzona od lat sześćdziesiątych doprowadziła przede wszystkim do nadwyżek w produkcji, a wspieranie rolnictwa pochłaniało znaczną część budżetu Wspólnoty. Poza tym na państwa Wspólnoty wywierana była silna presja ze strony partnerów handlowych domagających się zliberalizowania dostępu do rynku europejskiego produktów rolno-spożywczych z państw trzecich. Głównym celem reformy było obniżenie poziomu cen rolnych, połączone z wprowadzaniem niestosowanych do tej pory na większą skalę płatności bezpośrednich w celu podtrzymania dochodów rolniczych⁴.

Z międzynarodowego punktu widzenia program zmian wprowadzony wraz z reformą MacSharry'ego musiał być spójny z porozumieniem rolnym wynegocjowanym w ramach rokowań urugwajskich GATT. Negocjacje w ramach Rundy Urugwajskiej rozpoczęły się w 1986 r. w Punta del Este. Od początku jednym z najbardziej kontrowersyjnych problemów negocjacyjnych była kwestia liberalizacji handlu rolno-spożywczego. Główna oś konfliktu powstała między Stanami Zjednoczonymi (wspieranymi przez państwa z grupy Cairns) a WE oraz innymi państwami intensywnie dotującymi rolnictwo (Norwegią, Japonią i Szwajcarią). Konflikt był bardzo złożony i wywarł decydujący wpływ na atmosferę i przebieg rokowań⁵.

Przełomem w negocjacjach rolnych było porozumienie zawarte pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a WE w Blair House w listopadzie 1992 r., które kończyło spór o rośliny oleiste i tworzyło podstawę do przyjęcia

² Zob. A. Aleksy, *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność współczesnego systemu handlowego względem potrzeb rozwojowych państw*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2004, s. 83-87.

³ Ray MacSharry, polityk irlandzki, który pełnił w latach 1989-1993 funkcję komisarza ds. rolnictwa w Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jacques'a Delors.

⁴ A. Jarosz-Angowska, *Protekcjonistyczne aspekty polityki handlowej Unii Europejskiej w dziedzinie artykułów rolno-spożywczych*, „Biuletyn Europejski” 1999-2000, nr 5-6, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 312.

⁵ Zob. I. Jędrzejewski, *Reforma agrarna w UE a ustalenia Rundy Urugwajskiej GATT*, „Wspólnoty Europejskie” 1996, nr 3, s. 23.

końcowego porozumienia rolnego (6 grudnia 1993 r.)⁶. Wynegocjowane porozumienie dotyczyło trzech kluczowych dla handlu rolno-spożywczego kwestii: subsydiowania eksportu, wsparcia wewnętrznego oraz dostępu do rynku.

Porozumienie rolne wymagało od Unii Europejskiej redukcji w ciągu 6 lat wewnętrznego subwencjonowania produkcji rolnej we Wspólnocie o 20%, w porównaniu ze średnim wsparciem z lat 1986-1988. Kluczowy dla Wspólnoty był fakt, że z redukcji uzgodnionej w ramach Porozumienia Rolnego wyłączono subwencjonowanie wprowadzone reformą MacSharry'ego. Kolejną zmianą wprowadzoną w ramach rokowań urugwajskich było zastąpienie przez Wspólnotę barier pozataryfowych w imporcie rolnym cłami w ramach tzw. taryfikacji, a następnie ich redukcja o 36 % w ciągu 6 lat. Wyznaczono również minimalny stopień redukcji na 15%⁷. Jeżeli chodzi o wsparcie eksportu, to Wspólnota zobowiązała się do redukcji bezpośrednich subwencji eksportowych o 36 % w ciągu 6 lat od wejścia w życie porozumienia rolnego, biorąc za podstawę średnią wysokość subwencji eksportowych w latach 1986-1990. Wolumen subsydiowanego eksportu miał ulec zmniejszeniu o 21%, przy wzięciu za podstawę wielkość średniego wolumenu subwencjonowanego eksportu z okresu bazowego, tzn. z lat 1986-1990. Wraz z porozumieniem rolnym wprowadzono również możliwość stosowania tzw. specjalnej klauzuli ochronnej w sytuacji, gdy cena wejścia na rynek UE spadnie o więcej niż 10% w porównaniu ze średnią ceną wejścia z lat 1986-1988.

⁶ Konflikt o rośliny oleiste, zwany wojną tłuszczową, rozpoczął się pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i WE w momencie przyjęcia do Wspólnoty Hiszpanii i Portugalii i ustalenia nowych zasad dotowania producentów roślin oleistych we Wspólnocie. Państwa EWG podjęły decyzję o przesunięciu dotacji dla producentów roślin oleistych ze sfery przetwórstwa do bezpośrednich producentów rolnych. Wywołało to zaniepokojenie w Stanach Zjednoczonych, będących największym eksporterem roślin oleistych na rynek WE. Rząd USA stwierdził, że decyzja ta spowodowała straty u producentów amerykańskich i pogorszyła warunki handlu ze Wspólnotą Europejską. Panel GATT, do którego USA skierowały tę sprawę, przyznał rację Stanom Zjednoczonym. W ten sposób rozpoczął się jeden z większych konfliktów handlowych pomiędzy WE a USA, który skutecznie uniemożliwił zakończenie rokowań urugwajskich. Spór wielokrotnie oscylował na krawędzi wojny handlowej i dopiero groźba wprowadzenia przez USA zaporowych 200-procentowych ceł na luksusowe produkty ze Wspólnoty doprowadziła do podjęcia rozmów i osiągnięcia kompromisu w ramach tzw. Porozumienia z Blair House. Zob. Z. W. Puślecki, *System środków kontroli handlowej Unii Europejskiej w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 193-202.

⁷ Państwa rozwijające się musiały dokonać redukcji ceł o 24% w ciągu 10 lat z minimalną redukcją wynoszącą 10%.

Poza tym Wspólnota zobowiązała się do zastosowania tzw. kwot minimalnego dostępu dla produktów rolnych z krajów trzecich po obniżonych stawkach celnych. W pierwszych 6 latach obowiązywania porozumienia miały one dotyczyć 3% średniego wolumenu konsumpcji wewnątrz Wspólnoty w latach 1986-1988, a od przełomu 2000 i 2001 r. – kwoty zwiększono do 5%. Wspólnota wynegocjowała również tzw. klauzulę pokoju, która zobowiązywała członków WTO do niestosowania w ciągu 9 lat od wejścia w życie Porozumienia o WTO autonomicznych środków restrykcyjnych przeciw UE, jeśli będzie ona wypełniała podjęte zobowiązania co do redukcji subsydiowania rolnictwa. Wspólnota została także zobligowana do wprowadzenia podstawowej gwarantowanej powierzchni upraw roślin oleistych w wielkości 5128 mln ha, będących średnią powierzchnią upraw tych roślin z lat 1989-1991⁸.

Zgodnie z postanowieniami porozumienia rolnego, zasady handlu artykułami rolno-spożywczymi uległy zasadniczej zmianie. Mimo to wprowadzenie taryfikacji i zniesienie cen progu tylko w niewielkim stopniu poprawiło rzeczywisty dostęp do rynku Wspólnoty, ponieważ nowe stawki celne zostały związane i zredukowane z wysokiego bazowego pułapu, stąd też większość z nich przyjęła charakter ceł protekcyjnych⁹.

Perspektywa kolejnego rozszerzenia oraz plany dotyczące rozpoczęcia nowej rundy negocjacji handlowych nie mogły pozostać bez odpowiedzi ze strony państw członkowskich UE. Konieczne były zmiany, które miały przystosować Wspólną Politykę Rolną do funkcjonowania w nowej powiększonej Unii Europejskiej i przygotować niezbędne reformy związane z dalszymi negocjacjami w ramach WTO. W związku z tym na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie Komisja Europejska przedstawiła dokument „Agenda 2000”, który zawierał propozycje zmian WPR po 1999 r.

Reformy z 1992 i 1999 r. całkowicie zmieniły politykę rolną UE w porównaniu z latami osiemdziesiątymi XX w., kiedy to wsparcie zakłócające handel międzynarodowy stanowiło ponad 90% wydatków budżet-

⁸ I. Jędrzejewski, op. cit., s. 24-25; M. Ciepielewska, *Umowa rolnicza rundy Urugwajskiej GATT*, „Wspólnoty Europejskie” 1994, nr 2, s. 23-26; por. Porozumienie w sprawie rolnictwa, załącznik do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), Dz. U. 1995, Nr 98, poz 483, oraz Oświadczenie w sprawie publikacji załączników do Porozumienia o WTO, Dz. U. 1996, Nr 9, poz. 54.

⁹ Było to tzw. zjawisko brudnej taryfikacji (*dirty tariffication*), czyli obliczania nowych stawek celnych na podstawie najniższych, a nie przeciętnych cen importowych; zob. *Facts and Figures on EU Trade in Agricultural Products: Open to Trade, Open to Developing Countries*, Memo/02/296, Brussels, 16 December 2002, s. 10; P. Bryła, *Wspólna polityka rolna a liberalizacja handlu światowego*, „Wiś i Rolnictwo” 2003, nr 2, s. 139.

towych, a dopłaty bezpośrednie – ok. 10%. Po wprowadzeniu reform proporcje te całkowicie się zmieniły i do końca 2006 r. wsparcie zakłócające handel stanowiło tylko ok. 20% budżetu rolniczego UE, natomiast dopłaty bezpośrednie objęły prawie 70% wydatków. W wyniku wprowadzenia w życie postanowień Rundy Urugwajskiej subsydia eksportowe zostały w Unii Europejskiej zmniejszone z 25% wartości eksportowanego towaru w 1992 r. do 5,2% w 2001 r.¹⁰

3. Runda Rozwoju a Wspólna Polityka Rolna UE

Rozpoczęcie wielostronnych negocjacji handlowych WTO w Dausze w listopadzie 2001 r. stało się okazją do zintensyfikowania prac nad nową reformą i głębszymi zmianami Wspólnej Polityki Rolnej UE¹¹.

Unii Europejskiej zależało na zwróceniu uwagi członków WTO na pozahandlowe aspekty rolnictwa wyrażone w idei wielofunkcyjności europejskiego modelu rolnictwa i odejściu od ściśle handlowego traktowania kwestii związanych z negocjacjami rolnymi. Wielofunkcyjność rolnictwa rozumiana jest jako połączenie zrównoważonego rolnictwa, bezpieczeństwa żywności, równowagi terytorialnej ochrony środowiska i krajobrazu oraz możliwości zapewnienia pomocy żywnościowej państwom rozwijającym się¹². Te pozahandlowe aspekty rolnictwa zostały zgodnie z propozycją UE włączone do negocjacji w art. 13 Agendy dahuńskiej¹³.

Unia Europejska zadeklarowała, że jest skłonna obniżyć wsparcie dla rolnictwa, które zakłóca handel międzynarodowy i subsydia eksportowe, ale pod warunkiem, że podobną decyzję podejmą inne państwa rozwinięte. UE zapowiedziała również dalsze cięcia w wewnętrznym wsparciu dla rolnictwa pod warunkiem utrzymania tych instrumentów, które wspierają pozahandlowe dotacje przeznaczone np. na ochronę środowiska, bezpieczeństwo i jakość żywności.

21 listopada 2000 r. Rada UE zaakceptowała ogólne stanowisko Wspólnoty w negocjacjach rolnych. Bazowało ono na art. 20 porozumienia

¹⁰ *Facts and Figures...*, s. 5; *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005* (summary in Polish: *Polityka rolna w krajach OECD: monitoring i ocena – wydanie 2005*, podsumowanie w języku polskim), OECD 2005.

¹¹ Szerzej zob. J. Skrzypczyńska, *GATT/WTO a polityka rolna Unii Europejskiej*, Poznań 2010.

¹² P. Bryła, op. cit., s. 132.

¹³ *The Doha Mandate from the Doha Ministerial Declaration*, November 2001, Agriculture, art. 13 i 14.

o rolnictwie, który zakładał dalszą redukcję wsparcia eksportu, uwzględnienie pozahandlowych aspektów rolnictwa oraz specjalne i zróżnicowane traktowanie państw rozwijających się¹⁴. Jeżeli chodzi o dostęp do rynku, to celem UE było zliberalizowanie dostępu do rynku, w czym państwa Wspólnoty upatrywały szansę również dla swoich rolników, będąc jednym z największych eksporterów produktów rolnych na świecie. Unia Europejska wyraziła zainteresowanie utrzymaniem wsparcia wewnętrznego bazującego na modelu „niebieskiej i zielonej skrzynki”, podkreślając, że te formy pomocy odegrały istotną rolę w przechodzeniu od dotowania cenowego do płatności bezpośrednich. Unia Europejska poparła również ograniczenie wszystkich form wsparcia eksportu, sprzeciwiając się skupianiu tylko na subsydiach eksportowych¹⁵.

Stanowisko Unii Europejskiej ewoluowało, a zbliżająca się konferencja ministerialna w Cancun spowodowała konieczność przygotowania pakietu negocjacyjnego, który byłby możliwy do zaakceptowania przez państwa rozwijające się na spotkaniu we wrześniu 2003 r. W związku z tym w lipcu 2003 r. Komisja Europejska opublikowała dokument, w którym przeanalizowano funkcjonowanie WPR w latach 2000-2006 i zaproponowano zmiany jej działania w latach 2007-2013. Jego elementem była propozycja zmian w sposobie wypłacania płatności bezpośrednich, ponieważ dotychczasowa reguła była sprzeczna z Porozumieniem WTO w sprawie rolnictwa i została zaakceptowana jedynie przejściowo – do czasu wygaśnięcia tzw. klauzuli pokoju¹⁶. Szczegółowy dokument na temat zmian w funkcjonowaniu Wspólnej Polityki Rolnej został przyjęty przez Radę UE w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r.¹⁷

Nowa Wspólna Polityka Rolna ma w większym stopniu uwzględniać oczekiwania konsumentów i podatników, pozwalając rolnikom wybierać kierunki produkcji zgodnie z wymaganiami rynku, tak że w przyszłości większość dotacji będzie wypłacana niezależnie od profilu i wielkości produkcji¹⁸. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej zaproponowana przez Komisję Europejską wprowadzała przede wszystkim uproszczony system

¹⁴ Ibidem oraz art. 20 of the Agriculture Agreement.

¹⁵ Zob. *EU Agriculture and the WTO*.

¹⁶ J. Rowiński, *Zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej proponowane przez Komisję Europejską*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 7-8, s. 58.

¹⁷ J. Rowiński, *Wspólna Polityka Rolna w latach 2004-2013*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 9, s. 21-22.

¹⁸ *Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. z perspektywy Polski*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa, październik 2003 r., s. 4.

dopłat bezpośrednich. Zakłada się, że dopłaty będą stopniowo obniżane, a wsparcie kierowane będzie na rozwój obszarów wiejskich. Propozycja luksemburska przewidywała także zamrożenie budżetu dla rolnictwa w wysokości 43 mld euro, a następnie stopniowe zwiększenie go do 48,5 mld euro w 2013 r. Dzięki tej reformie zostanie zerwane połączenie pomiędzy dopłatami i produkcją rolną, a rolnicy będą mogli dostosować produkcję do popytu. Zasadniczym walorem proponowanych zmian jest to, że 80% środków przeznaczonych w budżecie UE na funkcjonowanie WPR trafi do instrumentów zakwalifikowanych przez WTO jako niezakłócające handlu międzynarodowego, czyli do tzw. zielonej skrzynki (*green box*)¹⁹.

Kwestią sporną jest dalsza obniżka przez Unię Europejską subsydiów eksportowych. Należy podkreślić, że w wyniku negocjacji handlowych na forum GATT/WTO Unia Europejska znacznie obniżyła poziom subsydiów (spadek subsydiowania eksportu z 10 mld dolarów w 1992 r. do 2,8 mld dolarów w 2001 r.). Komisja Europejska zwracała także uwagę na fakt, że nie jest to tylko problem Europy, ponieważ Stany Zjednoczone przeznaczają na kredyty eksportowe (podobne w działaniu do subsydiów eksportowych) wsparcie w wysokości 3,2 mld dolarów rocznie²⁰. Należy również podkreślić, że import artykułów rolno-spożywczych z państw rozwijających się do Unii Europejskiej od zakończenia Rundy Urugwajskiej GATT wykazuje tendencję wzrostową rzędu 5% rocznie w latach 1996-2001 w stosunku do poziomu 3% z lat 1990-1995. Unia Europejska jest przy tym największym importerem żywności na świecie i drugim co do wielkości eksporterem artykułów rolno-spożywczych. Do państw Unii Europejskiej trafia ok. 85% eksportu artykułów rolno-spożywczych z Afryki oraz ok. 45% z Ameryki Łacińskiej²¹.

Po wielomiesięcznych negocjacjach, a zwłaszcza po fiasku spotkania w Cancun, członkom WTO udało się ustalić zarys dalszej liberalizacji światowego handlu, w tym także handlu artykułami rolno-spożywczymi. Wydawało się, że porozumienie zawarte 31 lipca 2004 r. w Genewie – dotyczące poszczególnych obszarów handlu rolnego, tzn. dostępu do rynku, wsparcia wewnętrznego oraz wsparcia eksportu – będzie podstawą zobowiązań członków WTO. Porozumienie zakładało m.in. likwidację

¹⁹ *Fundamentalne zmiany*, „Rynki Zagraniczne” z 1-4 lipca 2003 r.; *Ocena reformy...*; J. Rowiński, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 21- 29; idem, *Zmiany...*, s. 58-62.

²⁰ *The EU and the WTO*, Trade Issues, European Commission, s. 3.

²¹ *Trade in Agricultural Goods and Fishery Products*, Trade Issues, European Commission, s. 1; *Facts and Figures...*, s. 1-2.

wszelkich form wspierania eksportu. Jeśli chodzi o wsparcie wewnętrzne, obniżka miała przebiegać dwutorowo: w mniejszym stopniu w państwach rozwijających się, natomiast silniejsze redukcje miały nastąpić w państwach rozwiniętych²². Zgodnie z porozumieniem lipcowym, ostateczne decyzje w sprawie dalszej liberalizacji handlu (w tym handlu rolnego) miały zostać podjęte podczas konferencji ministerialnej w Hongkongu w grudniu 2005 r.

Jeszcze przed konferencją swoje zrewidowane w porównaniu z wcześniejszymi postulatami stanowiska negocjacyjne przedstawili główni uczestnicy rokowań. 28 października 2005 r. swoje stanowisko negocjacyjne ujawniła Unia Europejska²³. W kwestii redukcji wsparcia wewnętrznego UE zadeklarowała możliwość redukcji wsparcia mierzonego AMS o 70%, pod warunkiem że nie zakłóci to reformy WPR. Stany Zjednoczone miały dokonać redukcji wsparcia o 60%, pozostałe państwa minimalnie – o 50%. Jeżeli chodzi o wsparcie wewnętrzne, to wsparcie ze „skrzynki niebieskiej” powinno być ograniczone do poziomu 5%, ze szczegółowym zdefiniowaniem kryteriów jego udzielania. Dodatkowo UE domagała się możliwości szerszego stosowania środków ze „skrzynki zielonej” (niezakłócających handlu)²⁴. W kwestii dostępu do rynku UE zadeklarowała redukcję najwyższych taryf o 60%. Pozostałe cła miały zostać zredukowane w przedziale od 35 do 60%. Dodatkowo UE uznała, że cła na towary „wrażliwe” nie powinny przekraczać 100% w państwach rozwiniętych i 150% w krajach rozwijających się. Unia Europejska zaproponowała zmniejszenie ilości towarów rolnych traktowanych jako „wrażliwe” i w związku z tym obciążonych wysokim cłami, należała jednak na zachowanie specjalnych klauzul ochronnych na wołowinę, drób, masło, owoce, warzywa i cukier²⁵. UE wyraziła również gotowość likwidacji subsydiów eksportowych w ustalonym w trakcie rokowania czasie pod warunkiem likwidacji przez pozostałe kraje innych form wspierania eksportu²⁶.

²² Szerzej zob. *Doha Work Programme*, decision adopted by the General Council on 1 August 2004 (WT/L/579); J. Niemczyk, *Światowy handel rolny – ogólne porozumienie osiągnięte*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 8, s. 17-20.

²³ Zob. *Making Hong Kong a Success: Europe's Contribution* (<http://trade-info.cec.eu.int/>) oraz *Doha Round: EU Offer in Agricultural Negotiations*, Memo/05/400, Brussels, 28 October 2005.

²⁴ J. Hagemejer, J. J. Michalek, *Skutki liberalizacji handlu rolnego w ramach rundy z Doha (WTO) dla Polski*, UKIE, Warszawa 2006, s. 11.

²⁵ Ibidem; por. też A. Gradziuk, *Propozycje Unii Europejskiej w negocjacjach WTO w sprawie liberalizacji handlu światowego*, „Biuletyn PISM” nr 83 (328) z 17 listopada 2005 r.

²⁶ *EU Offer in Agricultural Negotiations...*

Pomimo przyjęcia na Konferencji Ministerialnej WTO w Hongkongu²⁷ wspólnej deklaracji, postępy w poszczególnych grupach negocjacyjnych były znikome²⁸. Uczestnicy konferencji ogłosili ambitny plan zakończenia rokowań do końca 2006 r., ale w obliczu szeregu problemów, które nadal dzieliły strony rokowań, termin ten z góry wydawał się niemożliwy do dotrzymania²⁹.

W lipcu 2006 r. w Genewie odbyło się posiedzenie Komitetu ds. Negocjacji Handlowych (KNH), na którym przedstawiono propozycje szczegółowych zobowiązań w grupie rolnej³⁰. Wspomniane propozycje zobowiązań w kwestii liberalizacji handlu rolnego zawarto w dokumencie *Draft Possible Modalities on Agriculture* w lipcu 2006 r.³¹ Propozycje te były kompromisem wynikającym z analizy ofert negocjacyjnych poszczególnych uczestników rokowań. Wsparcie wewnętrzne miało być zredukowane w zależności od jego poziomu w okresie wyjściowym. Państwa rozwinięte zostały zobowiązane do likwidacji subsydiów eksportowych do końca 2013 r. W propozycji zapisano, że będą one eliminowane stopniowo w okresie od 2008 do 2013 r. W 2010 r. miała zostać osiągnięta znaczna część redukcji subsydiów. Wyeliminowane miały zostać również środki wspomagające eksport stosowane przez przedsiębiorstwa handlu państwowego³².

Do końca 2006 r. Komitetowi ds. Negocjacji Handlowych WTO nie udało się wypracować kompromisu³³. W tej sytuacji Dyrektor Generalny WTO, Pascal Lamy, na nieformalnym posiedzeniu KNH 24 lipca 2006 r.

²⁷ Zob. np. J. Dołęga, A. Gradziuk, *Konferencja Ministerialna w Hongkongu 13-18 grudnia 2005 r.*, „Biuletyn PISM” nr 92(339) z 20 grudnia 2005 r.

²⁸ Deklaracja Ministerialna z Hongkongu, *Doha Work Programme, Ministerial Declaration*, 18 grudnia 2005 r., WT/MIN(05)/DEC.

²⁹ Dyrektor Generalny WTO, Pascal Lamy, we wrześniu 2005 r. mówił: „[...] Hongkong to nie tylko kolejny punkt w trakcie rundy z Dauhy, to ostatnia i najlepsza szansa na zakończenie negocjacji do końca 2006 r.”, WTO News: *Hong Kong Ministerial is Last and Best Chance to Conclude the Round by Next Year-Lamy*, <http://www.wto.org> (12.02.2010).

³⁰ Pascal Lamy prowadził nieformalne konsultacje od 30 czerwca 2006 r. z szóstką głównych uczestników rokowań: UE, USA, Brazylią, Australią, Japonią oraz Indiami (tzw. grupa G6); zob. WTO News, *'We Are in Crisis'. Director-General to Try to Break Impasse*, <http://www.wto.org/english/news>.

³¹ Zob. *Draft Possible Modalities on Agriculture*, Committee on Agriculture Special Session, 29 June 2006, JOB(06)/1999/Corr.1, <http://www.wto.org>.

³² J. Hagemeyer, J. J. Michałek, op. cit., s. 17.

³³ Przyczyny zawieszenia rokowań katarskich szeroko omawia J. Piotrowski w artykule, *Zawieszenie wielostronnych negocjacji handlowych w ramach Rundy Rozwoju*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 7-8.

ogłosił zawieszenie negocjacji aż do odwołania³⁴. Decyzja ta została oficjalnie potwierdzona w czasie formalnego posiedzenia Komitetu, które odbyło się w dniach 27-28 lipca 2006 r.

Pomimo deklaracji o gotowości likwidacji subsydiów eksportowych, stronom rokowań nie udało się osiągnąć kompromisu co do zakresu i formy przyszłych redukcji w sektorze rolnym. Bezpośrednią przyczyną załamania się rokowań był amerykańsko-unijny spór o zakres redukcji wsparcia do rolnictwa. Stany Zjednoczone zaproponowały redukcję własnych subsydiów z „najbardziej szkodliwej skrzynki” (*amber box*) o 60%, nalegając jednocześnie na włączenie stosowanych przez nie dopłat w ramach tzw. płatności antycyklicznych do „skrzynki niebieskiej”, czyli zaliczenie ich do środków mniej zakłócających handel. Na taki postulat nie zgodziła się Unia Europejska, słusznie argumentując, że w ten sposób wsparcie sektora rolnego w USA *de facto* wzrośnie, a nie zostanie zredukowane. Stany Zjednoczone krytykowały UE za zbyt ostrożne propozycje, jeśli chodzi o redukcję wysokości ceł w sektorze rolno-spożywczym. USA zaproponowały bowiem redukcję najwyższych ceł importowych o 90%, maksymalnych o 75% oraz zaliczenie zaledwie 1% artykułów rolnych do towarów „wrażliwych”. Z kolei UE, której cła importowe na artykuły rolne są dwukrotnie wyższe niż amerykańskie i wynoszą średnio 23%, zaproponowała redukcję najwyższych taryf o 60%, obniżenie średniej stawki do 12%, a maksymalnej do 100% oraz zaliczenie do grupy towarów „wrażliwych” aż 8% artykułów rolno-spożywczych³⁵.

Do pewnego przełamania impasu w negocjacjach doszło w styczniu 2007 r. w trakcie Światowego Forum Ekonomicznego w Davos, kiedy to 30 ministrów handlu wyraziło chęć kontynuowania rokowań. Apel ten spotkał się z zainteresowaniem dużej grupy uczestników oraz Dyrektora Generalnego WTO, który w lutym 2007 r. ogłosił, że „obecne warunki polityczne najbardziej sprzyjają zakończeniu rundy od dłuższego czasu”³⁶. W przemówieniu w trakcie nieformalnego posiedzenia KNH 31 stycznia 2007 r. P. Lamy stwierdził, że z wielu spotkań, jakie odbył od początku 2007 r. wynikało, że członkowie WTO chcą powrócić do

³⁴ WTO: 2006 News Items, Talks suspended „Today there are only losers”, <http://www.wto.org> (24.07.2010); WTO 2006 News Items, „It’s time for serious thinking on what’s at stake here” – Lamy, <http://www.wto.org> (28.07.2010).

³⁵ A. Gradziuk, *Przyczyny i konsekwencje zawieszenia negocjacji WTO w ramach Doha Development Agenda*, „Biuletyn PISM” nr 45(365) z 27 lipca 2006 r.

³⁶ WTO 2007 News Items, 7 February 2007, Lamy: „We have resumed negotiations fully across the board”, <http://www.wto.org> (7.02.2007).

rokowań i jego celem jest doprowadzenie do ich wznowienia w Genewie³⁷.

W celu osiągnięcia porozumienia najważniejsi uczestnicy rokowań (Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Brazylia i Indie) spotkali się na szczepku ministerialnym na początku marca 2007 r. w Londynie i Genewie. Pomimo tych konsultacji tempo rundy było nadal za wolne, a „upływ czasu działał na niekorzyść negocjatorów”, jak stwierdził szef WTO. Dodatkowo efekty spotkań nieformalnych były zbyt małe, aby zwoływać spotkanie wszystkich członków WTO³⁸.

Kolejną szansą na zakończenie rokowań były negocjacje w Genewie w lipcu 2008 r.³⁹ Dyskutowano wówczas o kolejnej wersji dokumentu opracowanego w lutym 2008 r. pod kierunkiem przewodniczącego Komitetu ds. Negocjacji Rolnych WTO, Crawforda Falconera⁴⁰. Propozycje te w wielu zasadniczych punktach były zgodne z dokumentem z lipca 2006 r., różniły się natomiast w wielu szczegółowych rozwiązaniach.

Dokument z lutego 2008 r. i jego kolejne wersje (np. z grudnia 2008 r.) dotyczyły potencjalnego zakresu redukcji w trzech tradycyjnych obszarach rolnych: wsparcia wewnętrznego, wsparcia eksportu oraz dostępu do rynku. W przypadku wsparcia eksportu potwierdzono datę 2013 r. jako moment likwidacji subsydiów przez państwa rozwinięte oraz 2016 r. dla państw rozwijających się. W zakresie dostępu do rynku kierowano się zharmonizowaną formułą szwajcarską, zgodnie z którą w krajach rozwiniętych cła miały podlegać zróżnicowanej redukcji w zależności od poziomu wyjściowego taryf; odpowiednio niższe poziomy cięć taryfowych przewidziano dla krajów rozwijających się. W ramach wsparcia wewnętrznego przewidziano redukcję dotacji zakłócających handel, do których zaliczono mechanizmy

³⁷ Deryktor Generalny WTO spotkał się m.in. z Afrykańską Unią Handlową w Addis Abebie, gościł także w Oslo, New Delhi, Brukseli, Londynie i Berlinie oraz na szczycie w Davos, Dokument WTO, JOB(07)12, *Informal TNC Meeting at the Level of Head of Delegations*, Chairman's Remarks, 31 January 2007.

³⁸ Rokowania musiały jednak ulec przyspieszeniu, zwłaszcza w obliczu wygaśnięcia wraz z końcem czerwca 2007 r. specjalnych uprawnień w dziedzinie handlu udzielonych prezydentowi USA przez Kongres w 2002 r., w ramach Trade Promotion Act; A. Gradziuk, *Przyczyny i konsekwencje...*; na temat *Fast Track* zob. C. Smith, *Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements: Major Votes*, Washington, D.C. Congressional Research Service, 2006.

³⁹ Zob. *Report to the Trade Negotiations Committee by the Chairman of the Special Session of the Committee on Agriculture, Ambassador Crawford Falconer*, 11 August 2008, WTO, JOB(08)/95.

⁴⁰ Zob. *Revised Draft Modalities on Agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.3, 10 July 2008, oraz *Revised Draft Modalities on Agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.1, 8 February 2008.

wsparcia z grupy *amber box*” *de minimis* i *blue box*. Wprowadzono także zapis o objęciu większym nadzorem środków neutralnych dla handlu z grupy *green box*⁴¹. Dla państw rozwiniętych przewidziano 5 lat na realizację zobowiązań, a dla państw rozwijających się – 8 lat. Przedmiotem szczególnego sporu był zakres stosowania klauzul ochronnych w rolnictwie oraz wielkość linii taryfowych w zakresie produktów „wrażliwych”⁴². Kontrowersje dotyczyły także handlu bawełną – afrykańscy producenci tego towaru uznali, że ustępstwa Stanów Zjednoczonych w zakresie subsydiowania producentów bawełny były niewystarczające⁴³.

Spotkanie ministrów handlu w Genewie w lipcu 2008 r. zakończyło się jednak fiaskiem, a bezpośrednią przyczyną niepowodzenia był brak kompromisu w kwestii „specjalnego mechanizmu zabezpieczającego” pozwalającego państwom rozwijającym się podnieść cła w sytuacji wzrostu importu produktów rolnych lub znacznego spadku ich cen⁴⁴. Zwolennikami liberalizacji handlu rolnego byli najwięksi eksporterzy rolni grupy z Cairns⁴⁵. Jednak także wśród tych państw można było znaleźć kraje, które podchodziły do zaproponowanych rozwiązań z dużą nieufnością (np. RPA i Pakistan). Za liberalizacją opowiadały się również Stany Zjednoczone i oficjalnie Unia Europejska. Ta druga musi jednak we własnym gronie doprowadzić do kompromisu pomiędzy zwolennikami liberalizacji (np. Holandią i Wielką Brytanią) a państwami sceptycznie nastawionymi do propozycji zmian w rolnictwie (np. Francją i Polską). Umiarkowanymi zwolennikami zmian było kilka państw rozwijających się zjednoczonych w ramach G20. Przeciwno liberalizacji w proponowanej formule występowały Chiny i Indie, posiadające silnie rozbudowany sektor rolny i wielomilionowe rzesze ludzi pracujących w rolnictwie. W opozycji do liberalizacji tradycyjnie były też kraje wysoko rozwinięte w mocnym stopniu chroniące sektor rolny: Szwajcaria, Japonia, Norwegia i Korea Południowa⁴⁶.

⁴¹ Szczegółowo propozycje te opisują J. J. Michałek i J. Wilkin, *Wstępna ocena konsekwencji niepowodzenia sesji ministerialnej Doha (lipiec 2008) dla instrumentów stosowanych w ramach WPR*, w: *Polityka Unii Europejskiej po 2013 r.*, UKIE, Warszawa 2008.

⁴² *Ibidem*, s. 49.

⁴³ *Ibidem*, s. 49-54.

⁴⁴ E. Kaliszuk, *Negocjacje w Genewie – fiasko zamiast przełomu*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 4, s. 7.

⁴⁵ Do grupy należy 19 państw: Argentyna, Australia, Boliwia, Brazylia, Chile, Filipiny, Gwatemala, Indonezja, Kanada, Kolumbia, Kostaryka, Malezja, Nowa Zelandia, Pakistan, Paragwaj, Peru, RPA, Tajlandia, Urugwaj, <http://cairnsgroup.org/Pages> (3.06.2011).

⁴⁶ Zob. J. J. Michałek, J. Wilkin, *op. cit.*, s. 58-60.

W imieniu UE negocjacje prowadził komisarz ds. handlu, Peter Mendelson. Stanowisko UE opierało się na następujących propozycjach⁴⁷. Cła na artykuły rolne miały być obniżone średnio o 54%, najwyższe taryfy miały ulec redukcji o minimum 66%, subsydia zakłócające konkurencję zredukowane o co najmniej 75%, a subsydia eksportowe wyeliminowane do końca 2013 r., z zastrzeżeniem, że podobnych cięć dokonają pozostałe państwa wspierające eksport⁴⁸. Kompromisowe stanowisko Komisji Europejskiej rodziło spory wewnątrz Unii Europejskiej, gdzie zdecydowanymi przeciwnikami znacznych zmian w rolnictwie była Francja oraz inne państwa, w których istotną rolę odgrywa sektor rolny (m.in. Polska). Stanowisko Polski w rokowaniach w Dausze w zakresie rolnictwa miało w związku z tym charakter defensywny. Podstawowym celem Polski było zadbanie o to, aby zasady WTO nie naruszały preferencji dla produkcji UE i nie wymuszały kolejnych znaczących zmian we WPR. W zakresie dostępu do rynku głównym postulatem Polski było zapewnienie właściwej ochrony przed konkurencją dla „wrażliwych” sektorów, w tym przede wszystkim mięsa wołowego, drobiowego i wieprzowego, mleka i jego produktów, cukru, a także niektórych warzyw i owoców. Polska postulowała również utrzymanie specjalnej klauzuli ochronnej na mrożone truskawki, maliny, wiśnie oraz sok jabłkowy⁴⁹. W zakresie wsparcia eksportu Polska popierała unijne stanowisko zachowania równowagi zobowiązań wszystkich członków WTO. W kwestii wsparcia wewnętrznego Polska opowiadała się za redukcjami, które nie będą ingerowały w płatności bezpośrednie stosowane wobec polskiego rolnictwa⁵⁰. Polska wyraziła też zaniepokojenie wobec ewentualnych prób renacjonalizacji WPR, opowiadając się za zachowaniem tradycyjnego kształtu polityki rolnej Wspólnoty, tj. wspólnej organizacji rynków, systemu płatności bezpośrednich oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich⁵¹.

Na przełomie listopada i grudnia 2009 r. w Genewie odbyła się VII Konferencja Ministerialna WTO. Ministrowie handlu państw członkowskich WTO podkreślili, że ma ona istotne znaczenie zwłaszcza dla państw rozwijających się, wskazali też zadania dla WTO w kontekście światowego kry-

⁴⁷ E. Kaliszuk, op. cit., s. 11.

⁴⁸ Zob. *The WTO Doha Round*, Geneva Ministerial, July 2008, <http://trade.ec.europa.eu> (20.02.2009).

⁴⁹ Zob. odpowiedź ministra rolnictwa i rozwoju wsi na zapytanie nr 1237 w sprawie stanu negocjacji w ramach rundy Doha; <http://orka2.sejm.gov.pl> (22.02.2009).

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Zob. *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 r.* <http://www.mrr.gov.pl> (22.02.2009).

zysu. Ustalono, że do końca 2010 r. negocjacje w ramach agendy dauhańskiej powinny się zakończyć⁵². Przewodniczący Grupy ds. Negocjacji Rolnych, ambasador David Walker, zapowiedział przygotowanie do końca marca 2010 r. raportu, który zostanie przedstawiony na spotkaniu oceniającym i podsumowującym dotychczasowe negocjacje rolne. Jednocześnie w marcu 2010 r. członkowie grupy negocjacyjnej ds. rolnictwa odbyli nieformalne spotkanie, na którym poruszono kwestie techniczne negocjacji, zaznaczając, że rokowania nadal bazują na tekście z grudnia 2008 r.⁵³ Przez cały rok 2010 odbywały się konsultacje techniczne pomiędzy stronami rokowań, mające na celu ustalenie szczegółów zobowiązań. W kwietniu 2011 r. przewodniczący D. Walker opublikował sprawozdanie podsumowujące działalność Grupy ds. Negocjacji Rolnych od momentu objęcia przez niego fotela przewodniczącego, czyli od kwietnia 2009 r.⁵⁴ W raporcie zawarto tekst porozumienia z 2008 r. wraz z późniejszymi zmianami jako podstawę dalszych szczegółowych zobowiązań.

4. Polityka rolna UE po 2013 r. a WTO

Kształt polityki rolnej UE w nowej perspektywie budżetowej nie zależy tylko od kwestii wewnętrznych, ale również od wyników negocjacji prowadzonych w ramach WTO. W związku z tym, że dotychczas nie osiągnięto końcowego porozumienia w ramach Rundy Rozwoju WTO, jego przyszły wpływ na politykę rolną UE należy przewidywać z dużą ostrożnością.

Bez względu na negocjacje prowadzone w ramach WTO polityka rolna UE może w pewnym stopniu stracić swój wspólnotowy charakter i mimo sprzeciwu części państw ulec częściowej renacjonalizacji. Widoczne jest to zwłaszcza w propozycjach budżetowych UE, w których rolnictwo traci pierwszeństwo na rzecz innych sektorów gospodarki. Unia Europejska przypisuje coraz większe znaczenie bezpieczeństwu europejskiemu, wspólnej polityce zagranicznej czy inwestycjom w wiedzę oraz innowacje⁵⁵. W ciągu ostatnich lat nastąpił także znaczący spadek udziału

⁵² Zob. <http://www.wto.org> (15.03.2010).

⁵³ *At End of Latest Round of Farm talks, Chair Prepares 'Stock Take' Report*, <http://www.wto.org> (15.03.2010).

⁵⁴ *Report by the Chairman, H.E. Mr. David Walker, to the Trade Negotiations Committee*, TN/AG/26, 21 April 2011.

⁵⁵ W. Chmielewska-Gill, *Wspólna Polityka Rolna po roku 2013*, FAPA- SAEPR, Warszawa 2008, s. 3.

środków przeznaczanych na Wspólną Politykę Rolną (WPR) w unijnym budżecie – z ok. 87% w 1970 r., przez ok. 43% w obecnej perspektywie budżetowej, do prognozowanych ok. 36% udziału w 2013 r.⁵⁶ Udział ten maleje pomimo kolejnych rozszerzeń Unii Europejskiej. Mimo to nie ustają głosy wewnątrz Wspólnoty o konieczności kolejnych cięć wydatków na rolnictwo na rzecz nowych priorytetów rozwojowych Unii Europejskiej.

Celem państw korzystających w większym stopniu z WPR jest zatem zachowanie jej wspólnotowego charakteru, zwłaszcza jeśli chodzi o finansowanie⁵⁷. Dyskusja o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. została zainicjowana podczas zakończonego w 2008 r. przeglądu (*health check*), w ramach którego zmodyfikowano instrumenty obecnej WPR, nie naruszając przy tym jej struktury, w szczególności nie dokonując istotnych zmian w wysokości pułapów (kopert) krajowych i wysokości wsparcia w poszczególnych obszarach⁵⁸. Najważniejsze wnioski z przeglądu dotyczyły podtrzymania kierunku zmian WPR w zakresie oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji oraz powiązania płatności z wymaganiami dotyczącymi ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności oraz dobrostanu zwierząt. Dodatkowo podjęto decyzje o upowszechnieniu i uproszczeniu systemu jednolitej płatności, a stosowanie jednolitej płatności obszarowej umożliwiono tylko do 2013 r. W dyskusji uwzględniono – oprócz wewnątrzunijnego – również światowy kontekst przyszłych zmian WPR, podkreślając znaczenie uzgodnień w ramach Rundy Rozwoju WTO⁵⁹. W wyniku dyskusji wokół WPR w ramach *health check* ujawniły się także wyzwania, jakie stoją przed polityką rolną UE po 2013 r. Są to m.in. uwarunkowania budżetowe związane z jego ograniczeniem, uproszczenie systemu dopłat bezpośrednich, ochrona środowiska, liberalizacja handlu międzynarodowego, presja konsumentów związana z jakością żywności oraz ewentualne przyszłe rozszerzenia UE⁶⁰.

⁵⁶ D. Stankiewicz, *Wspólna Polityka Rolna po roku 2013*, „Infos” 2010, nr 12, s. 2.

⁵⁷ Np. stanowisko Polski: „[...] Rząd RP podkreśla konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania wspólnotowego tej polityki po 2013 r. – co najmniej na obecnym poziomie. Jednocześnie Rząd RP wyraża przekonanie, iż istotnym zagrożeniem dla dostarczania europejskiej wartości dodanej przez WPR w przyszłości byłoby zwiększenie współfinansowania tej polityki z budżetów krajowych, a w szczególności wprowadzenie współfinansowania krajowego płatności bezpośrednich”, zob. *Stanowisko Rządu RP w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. 3.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ J. J. Michałek, J. Wilkin, *Wstępna ocena konsekwencji niepowodzenia sesji ministerialnej Doha (lipiec 2008 r.) dla instrumentów stosowanych w ramach WPR*, w: *Polityka Unii Europejskiej po 2013 r.*, UKIE, Warszawa 2008, s. 64.

⁶⁰ D. Stankiewicz, op. cit., s. 2.

Na podstawie dotychczasowych wyników rokowań prowadzonych w ramach Rundy Rozwoju WTO Unia Europejska będzie zobowiązana do większej niż obecnie redukcji ceł, co ułatwi dostęp do wspólnego rynku towarom z państw trzecich. Największy wpływ redukcji ceł będzie widoczny na rynku mleka, zbóż, mięsa wołowego oraz owoców i warzyw⁶¹. Negatywną konsekwencją takich zmian może być zmniejszenie się popytu na unijne produkty i spadek produkcji. Najbardziej pewnym ustaleniem w ramach Rundy Rozwoju WTO jest zobowiązanie państw rozwiniętych, w tym UE, do likwidacji subsydiów eksportowych do 2013 r. Konsekwencją ich likwidacji może być pogorszenie się sytuacji unijnych produktów na rynku światowym oraz spadek ich sprzedaży i produkcji. WPR zmierza również w kierunku dalszego oddzielenia wsparcia wewnętrznego od produkcji, co jest zbieżne z rekomendacjami WTO. Zdaniem J. J. Michałka i J. Wiklina: „[...] nowe porozumienie byłoby jeszcze bardziej skomplikowane i mniej czytelne niż porozumienie rolne Rundy Urugwajskiej”⁶².

W listopadzie 2010 r. Komisja Europejska opublikowała dokument „Wspólna polityka rolna (WPR) – w stronę 2020 r.: Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”⁶³, w którym przedstawiono trzy możliwe warianty reform WPR od najmniej do najbardziej radykalnego (tabela)⁶⁴. Wspomniany komunikat ma charakter polityczny i jest przedmiotem dyskusji pomiędzy państwami członkowskimi UE. W połowie 2011 r., po dyskusji nad propozycjami KE, zostaną przedstawione ostateczne wnioski ustawodawcze.

⁶¹ Aktualnie średni poziom ceł importowych na produkty rolne wynosi 20% (na produkty wrażliwe >83%). Średni poziom ceł importowych na produkty rolne po redukcji taryf celnych przewidziany w ramach WTO powinien wynieść -7,7%, w tym na produkty wrażliwe -27% (cięcia w wysokości prawie 70% do 2013 r.). Jeśli cięcia taryf na produkty wrażliwe będą niższe (do 50%), to średni poziom ceł importowych na produkty rolne po redukcji taryf celnych w 2013 r. wyniesie 11,2%. *Uwarunkowania zmian Wspólnej Polityki Rolnej po r. 2013*, SAEPR, FAPA, <http://www.fapa.com.pl> 202013.pdf (10.04.2011).

⁶² J. J. Michałek, J. Wilkin, op. cit., s. 53.

⁶³ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *WPR do 2020 r. Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM(2010) 672, wersja ostateczna.

⁶⁴ MEMO/10/587, Bruksela, 18 listopada 2010 r., Informacje ogólne: Komunikat Komisji w sprawie przyszłości WPR.

Tabela

Scenariusze reform WPR przedstawione przez KE

Wariant	Płatności bezpośrednie	Instrumenty rynkowe	Rozwój obszarów wiejskich
Wariant 1	Większa sprawiedliwość w rozdziale płatności bezpośrednich pomiędzy państwami członkowskimi (przy pozostawieniu obecnego systemu płatności bezpośrednich bez zmian).	Wzmocnienie narzędzi zarządzania ryzykiem. Usprawnienie i uproszczenie istniejących instrumentów rynkowych.	Utrzymanie kierunku działań wynikającego z oceny funkcjonowania reformy WPR, tj. przeznaczanie większej ilości funduszy na wyzwania związane ze zmianą klimatu, wodą, różnorodnością biologiczną oraz energią odnawialną i innowacjami.
Wariant 2	Wprowadzenie większej równości w rozdziale płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi i znaczącą zmianę w ich strukturze.	Poprawienie i uproszczenie instrumentów rynkowych tam, gdzie to stosowne.	Uzupełnienie istniejących instrumentów, aby były one zgodne z priorytetami UE. Wzmocnienie istniejących narzędzi zarządzania ryzykiem i wprowadzenie opcjonalnie narzędzia stabilizacji dochodu zgodnego z kategorią zieloną WTO, mającego na celu kompensację znacznej utraty dochodu.
Wariant 3	Wycofanie się z płatności bezpośrednich w obecnej formie. Zapewnienie w zamian ograniczone płatności przeznaczone na środowiskowe dobra publiczne oraz dodatkowe płatności dla obszarów o szczególnych ograniczeniach naturalnych.	Zniesienie wszystkich środków rynkowych, z ewentualnym wyjątkiem klauzuli mających zastosowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń rynku, które można wykorzystać w razie wystąpienia ostrych kryzysów.	Skupienie środków głównie na aspektach środowiskowych i skutkach zmiany klimatu.

Źródło: MEMO/10/587, Bruksela, 18 listopada 2010 r., Komunikat Komisji w sprawie przyszłości WPR, załącznik 1.

Cechą wspólną wszystkich przedstawionych propozycji są zmiany w istniejących instrumentach wspierania rolnictwa, w tym mechanizmu płatności bezpośrednich. Celem zmian jest zatem wprowadzenie systemu płatności obejmującego całą UE na równych zasadach. W dokumencie KE

wyraźnie zaznaczono, że WPR powinna pozostać silną wspólną polityką opierającą się na dwóch filarach – ekologicznym i opartym na sprawiedliwym podziale środków pierwszym filarze oraz skoncentrowanym na konkurencyjności, innowacji, zmianach klimatu i ochronie środowiska filarze drugim. Celami nowej polityki rolnej mają być bezpieczeństwo żywnościowe, wsparcie dochodów gospodarstw rolnych, poprawa konkurencyjności sektora rolniczego, zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, działania na rzecz klimatu oraz polityka zrównoważonego rozwoju terytorialnego⁶⁵.

Komunikat KE nie odnosi się bezpośrednio do kwestii negocjacji rolnych w ramach WTO. Tekst komunikatu koncentruje się raczej na wewnętrznym wymiarze przyszłej polityki rolnej niż na jej międzynarodowych zobowiązaniach. Z jego treści można jedynie wywnioskować, że UE będzie podtrzymywać dotychczasowy kierunek uproszczenia polityki rolnej w ramach wsparcia wewnętrznego, zwłaszcza w kontekście płatności bezpośrednich niezależnych od produkcji. Podkreślono w nim również konieczność opracowania narzędzi zarządzania ryzykiem działających w sytuacji niepewności dochodów i zmienności rynku. Ważną rolę będzie pełniło w tej sytuacji narzędzie stabilizacji dochodu dopuszczalne w ramach „skrzynki zielonej” WTO⁶⁶. Należy spodziewać się, że Unia Europejska – negocjując i przyjmując kolejne wersje porozumień w ramach Rundy z Dauhaj – ma świadomość konieczności dostosowania do nich kształtu WPR. We wspomnianym komunikacie KE podkreśliła, że UE będzie reformowała WPR przy uwzględnieniu jej zobowiązań wynikających z porozumień międzynarodowych, przy czym „[...] kluczowe jest zachowanie i poprawa zdolności produkcyjnej rolnictwa unijnego, przy jednoczesnym respektowaniu zobowiązań UE wynikających z międzynarodowych porozumień handlowych”⁶⁷.

5. Podsumowanie

Szczególna rola rolnictwa w gospodarce większości państw powoduje, że jest to sektor chroniony przed konkurencją zagraniczną. Przez wiele lat handel artykułami rolno-spożywczymi był wyłączony z procesu liberalizacji. Uzasadnienie takiej polityki stanowił specyficzny charakter produk-

⁶⁵ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, op. cit., s. 3 i 8-9.

⁶⁶ Ibidem, s. 14.

⁶⁷ Ibidem, s. 5.

cji rolnej zależnej w dużym stopniu od czynników naturalnych. Współcześnie w sektorze rolnym odchodzi się jednak od intensywnej polityki wspierającej eksport i chroniącej dostęp do własnego rynku na rzecz instrumentów niewpływających negatywnie na handel międzynarodowy, skoncentrowanych raczej na rozwoju obszarów wiejskich.

Wspólna Polityka Rolna posiada wyjątkową pozycję w Unii Europejskiej. Jej rola nie ogranicza się tylko do ochrony unijnego rynku przed zagraniczną konkurencją, ale pełni również szereg funkcji związanych z bezpieczeństwem żywnościowym, zrównoważonym rozwojem, spójnością terytorialną i innymi wspólnymi celami UE. Dalsza liberalizacja WPR wymaga od Komisji Europejskiej zyskania poparcia dla tej idei wśród państw członkowskich UE. Państwa w największym zakresie korzystające ze WPR (np. Francja i Polska) są przeciwnikami daleko idących zmian w polityce rolnej Unii. Z kolei kraje niemające rozwiniętego sektora rolnego chciałyby wykorzystywać część funduszy rolnych na inne cele, dlatego popierają one plan liberalizacji polityki rolnej.

Przyszła polityka rolna UE musi zatem pogodzić wiele sprzecznych celów, przede wszystkim nie może doprowadzić do spadku dochodów rolniczych, musi chronić europejski model rolnictwa oraz zapewnić konkurencyjność europejskim produktom rolnym na światowym rynku przy jednoczesnym zachowaniu zobowiązań wynikających z rokowań prowadzonych w ramach WTO.

INTERNATIONAL ASPECTS OF THE EU COMMON AGRICULTURAL POLICY REFORMS

S u m m a r y

The aim of these considerations was to present the effect of regulations implemented by the World Trade Organisation on the form of agricultural policy in the European Union. The first part of this paper introduces the subject of agriculture in GATT and the WTO as well as changes in the agricultural policy of the EC connected with negotiations held at that time. The second part of the paper concerns negotiations on agriculture conducted within the Development Round of the WTO as well as potential changes to the EU agricultural policy after 2013.

The Common Agricultural Policy occupies a special position in the European Union. Its role is not limited to the protection of the EU market against foreign competition, but also serves many functions connected with food safety, sustainable development, regional

cohesion and other common goals of the EU. Further liberalisation of CAP requires from the European Commission the support for this idea by the member countries.

The future agricultural policy of the EU has to combine many contradictory goals, including the prevention of a reduction in agricultural revenue, protection of the European model of agriculture as well as assurance of competitiveness for European agricultural produce on the world market, at the simultaneous maintenance of obligations resulting from negotiations conducted with the WTO.

ASPETTI INTERNAZIONALI DELLA RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE DELL'UNIONE EUROPEA

R i a s s u n t o

Lo scopo delle considerazioni è di mostrare l'impatto delle regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio sull'assetto della politica agricola dell'Unione Europea. La prima parte dell'articolo costituisce un'introduzione alla problematica agricola sul forum del GATT e della WTO ed a quella dei cambiamenti nella politica agricola della CE legati alle trattative allora in corso. La seconda parte riguarda i negoziati agricoli svolti nell'ambito del *Development Round* della WTO e i potenziali cambiamenti nella politica agricola dell'UE dopo il 2013.

La Politica Agricola Comune occupa una posizione unica all'interno dell'Unione Europea. Il suo ruolo non si limita solo a proteggere il mercato dell'UE dalla concorrenza straniera, ma svolge anche molte funzioni relative al problema di sicurezza alimentare, sviluppo sostenibile, coesione territoriale e ad altri obiettivi comuni dell'UE. L'ulteriore liberalizzazione della PAC richiede che la Commissione ottenga il sostegno degli Stati membri a questa idea.

La futura politica agricola dell'UE deve conciliare diversi obiettivi in conflitto, tra cui contrastare il calo dei redditi agricoli, tutelare il modello agricolo europeo, ed anche garantire la competitività dei prodotti agricoli europei nel mercato globale, pur mantenendo gli obblighi derivanti dalle trattative svolte nell'ambito della WTO.

FERDINANDO ALBISINNI

Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją

Europejskie kodeksy rolnictwa*

1. Europejskie prawo rolne

Rozważania o przyszłości prawa rolnego muszą uwzględniać także bliższą i daleką przeszłość.

Jeżeli chodzi o przeszłość bliższą, od 1 grudnia 2009 r., wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, Wspólnota Europejska (do tej nazwy byliśmy przyzwyczajeni od dziesięcioleci) przestała istnieć i przekształciła się w Unię Europejską. W ten sposób zakończył się koncepcyjny i lingwistyczny dualizm pomiędzy Wspólnotą a Unią, który od czasu Traktatu z Maastricht przyczyniał się w jakiejś mierze do usytuowania instytucji europejskich w modelu inspirowanym krajowymi tradycjami prawnymi.

Trzeba zatem sformułować pytanie o skutki tej głębokiej reformy instytucjonalnej – zarówno dla treści, jak i struktury europejskiego prawa rolnego. Wcześniej jednak należałoby zbadać samo znaczenie tego wyrażenia: czy można w ogóle mówić o „europejskim” prawie rolnym i czy przymiotnik „europejski” nabiera odrębnego znaczenia, gdy występuje obok wyrażenia „prawo rolne”?

Dotychczas zwykło się mówić o „wspólnotowym” prawie rolnym, odróżniając je w ten sposób od prawa krajowego. Wiele wykładów akade-

* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura*, wygłoszonego na polsko-włoskiej konferencji naukowej (IV Giornate Polacco-Italiane) „Futuro di diritto agrario”, dedykowanej pamięci Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, która odbyła się w Obrzycku k. Poznania 23-25 września 2010 r. (tłum. A. Szymecka-Wesołowska).

mickich na uniwersytetach nosiło nazwę właśnie „Wspólnotowe prawo rolne”. Dzisiaj przymiotnik „wspólnotowy” nie powinien być już używany, jeśli uwzględni się system źródeł prawa, jaki powstał w wyniku wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Dlatego też wykłady z prawa wspólnotowego zmieniły swoją nazwę na wykłady z prawa Unii Europejskiej. Czy zatem należałoby mówić o prawie rolnym Unii Europejskiej, czy raczej o europejskim prawie rolnym? Czy odniesienie do prawa „wspólnotowego” znikło tylko z języka, czy także z rzeczywistości? Jakiego znaczenia nabiera współcześnie przymiotnik „europejski”?

Sądzę, że prawdziwie europejski, a nie tylko wspólnotowy wymiar prawa rolnego widoczny jest coraz wyraźniej i należy uznać jego odrębną naturę. W istocie, także terminologiczne nowości wprowadzone w Traktacie z Lizbony wpisują się w ramy szerszego modelu, konstruowanego w nawiązaniu do procesu regulacyjnego rozpoczętego jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Wielokrotnie już podkreślano, że wymiar regulacyjny działalności rolniczej na coraz bardziej zglobalizowanym rynku nie może być utożsamiany tylko z legislacją krajową. Przejawia się on raczej w ramach wielopoziomowego systemu prawnego, który nie bazuje na jasnej i przejrzystej hierarchii źródeł, charakterystycznej dla historycznych kodyfikacji prawa cywilnego, ale jest skonstruowany poprzez nakładanie się różnych działań regulacyjnych o charakterze zarówno autorytatywnym, jak i kontraktowym¹.

Pod koniec zakończonego niedawno stulecia, mając na uwadze ewolucję modelu regulacji wspólnotowej, w dwóch ważnych traktatach (jednym dotyczącym prawa prywatnego², a drugim – prawa administracyjnego³) podkreślono potrzebę uwzględnienia zakończonego już procesu przechodzenia w kierunku prawa europejskiego (a nie tylko wspólnotowego) i konstrukcji systemowych, w których mnogość źródeł prawa przystosowuje stare kategorie. Proponuje się przy tym tworzenie instytucji, które z trudem można umieścić w ramach tradycyjnych klasyfikacji prawa wewnętrznego. Wskutek tego już sam obszar zakreślony wyrażeniem „prawo europejskie” okazał się inaczej usytuowany.

¹ Wspomnieć tu można o wykładzie prof. P. Grossiego na temat *law makers* w ponadnarodowym wymiarze stosunków gospodarczych – zob. P. Grossi, *Aspetti giuridici della globalizzazione economica*, wykład inauguracyjny z okazji 250 roku akademickiego, w: *Atti dell'Accademia*, Firenze, 22 marca 2003 r.; idem, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, konferencja w Accademia dei Lincei, 7 marca 2002, „Foro Italiano 2002”, t. V, 2002, s. 152.

² N. Lipari (red.), *Diritto privato europeo*, t. I-II, Padova 1997.

³ M. P. Chiti, G. Greco (red.), *Trattato di diritto amministrativo*, t. I-II, Milano 1997.

Jeszcze kilka lat temu zwyczajowo posługiwano się tym wyrażeniem w różnych podręcznikach i komentarzach (nie tylko włoskich) dla określenia prawa traktatowego, instytucji wspólnotowych i prawa wtórnego, bez żadnego odniesienia do zjawiska interakcji z normami krajowymi⁴. Obecnie „rzeczywistość prawa wspólnotowego powinna prowadzić nas do poddania pod dyskusję naszych kategorii pojęciowych, do pokonania pokusy zamknięcia nowego doświadczenia w ich granicach, do przekroczenia logiki stosunku pomiędzy porządkami prawnymi, aby móc pójść drogą alternatywną i skonstruować ‘nowe prawo’, które doświadczenie europejskie narzuca”⁵ i w ten sposób uznać, że „zachodzące zjawiska nie pozostają w sferach odrębnych porządków, biorąc pod uwagę, że ze względu na szczególne zdolności integracyjne, właściwe systemowi wspólnotowemu, zakreśla się stopniowo prawo wspólne organów europejskich i państw członkowskich”⁶.

W kontekście doświadczeń porządku prawnego naszego kontynentu, prawo rolne – ze względu na napięcie, jakiemu jest poddawane i nowe reguły, które na nie wpływają – wydaje się przykładem procesu konstruowania prawa europejskiego, którego nie można sprowadzić tylko do prawa wspólnotowego (dziś: prawa Unii Europejskiej), ale które stanowi miejsce integracji wielu źródeł regulacji, celów, instrumentów interwencji, podmiotowości i kompetencji publicznych i prywatnych⁷.

⁴ Por. przykładowo C. Koenig, A. Haratsch, M. Bonini, *Diritto europeo*, Milano 2000, włoskie tłumaczenie znanego niemieckiego podręcznika z tytułowego *Europarecht*, przeznaczonego – zgodnie z podtytułem – nie do studiów prawa obowiązującego obywateli europejskich, ze względu na złożoność źródeł i instytucji, którym podlega, ale wyłącznie do „wprowadzenia do publicznego i prywatnego prawa Wspólnoty i Unii Europejskiej”. Podręcznik ten w pierwszym rozdziale precyzuje, że pojęcia „prawo europejskie” używa się w nim w odniesieniu do prawa Wspólnoty, Unii i innych instytucji (np. Rady Europy) oraz uregulowań zawartych w Konwencji praw człowieka, pomijając kwestię stosunku pomiędzy tymi zbiorami normatywnymi a prawem krajowym.

⁵ Tak N. Lipari (red), op. cit., t. I, s. 7.

⁶ Tak M. P. Chiti, M. Greco (red.), op. cit., t. I, s. XXXI.

⁷ Potrzeba usystematyzowania wymogów nałożonych przez prawo wspólnotowe w odniesieniu do „kategorii i paradygmatów mądrze konstruowanych przez doktrynę na podstawie ustawodawstwa krajowego” (tak A. Jannarelli, *Intervento*, w: *40 anni di diritto agrario comunitario*, Materiały konferencji IDAIC Martina Franca z 12-13 czerwca 1998 r., red. G. Angiulli, Milano 1999, s. 136) od dawna jest uznawana przez doktrynę prawa rolnego za fundamentalną, ze względu na szczególne poddanie tego sektora działalności gospodarczej działaniu normatywnemu prawodawcy wspólnotowego. Zob. wczesne refleksje A. Carozzy, *In tema di „comunitarizzazione” del diritto agrario nazionale*, „Rivista di Diritto Agrario” 1991, z. 1, s. 3, a także kompleksowe dzieło L. Costato, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 1989, oraz publikację pod redakcją tego autora, *Trattato di diritto agrario italiano e comunitario*.

Wylaniający się w świetle powyższych ustaleń obszar regulacji z trudem poddaje się usystematyzowaniu tego skomplikowanego sektora i ilustruje specyficzny sposób tworzenia prawa. Chodzi o system zarządzania interesami i działalnością, w którym na różnych poziomach łączą się różne źródła legislacji, odpowiedzialność podmiotów prywatnych i interwencja podmiotów publicznych, mających autorytet poza władzą w sensie klasycznym i które można połączyć tylko wtedy, gdy postrzega się je przez pryzmat zasady subsydiarności w podwójnym wymiarze – wertykalnym i horyzontalnym (i z wynikającej z tego złożoności podmiotów regulujących).

Europejskie regulacje dotyczące rolnictwa – co było najbardziej widoczne w fazie ich powstawania, rozpoczętej reformami z początku lat dziewięćdziesiątych zeszłego wieku i kontynuowanej w rozporządzeniu o rozwoju obszarów wiejskich, a potem w tzw. reformie średniookresowej i wciąż otwartej perspektywie roku 2013 – nie przypadkiem jednocześnie z procesem rozszerzania Unii o nowe państwa członkowskie koncentrują się wokół szerokiej i nie zakończonej (ani też całościowo nie zdefiniowanej *ex ante*) serii aktów krajowych i wspólnotowych, które tworzą europejskie prawo rolnictwa, ale nie wymagają koniecznie swoistej *mise en oeuvre*⁸, jednakowej w poszczególnych państwach Wspólnoty.

W tej wspólnej tkance, przez którą przenika także międzynarodowa regulacja handlu⁹, przedsiębiorstwo staje się adresatem reguł, ale jednocześnie samo staje się źródłem zasad, samoregulacji, autoodpowiedzialności, i to w kontekście, w którym coraz ważniejsze staje się podkreślanie autonomii decyzyjnej i konkurencji rynkowej. Już od lat same źródła prawa wspólnotowego dotyczącego rolnictwa oraz powiązanego z nim sektora rolno-spożywczego¹⁰ prezentują się w praktyce inaczej, niżby to wyni-

rio, Padova 2003. Właśnie duży zakres zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe i krzyżowanie się ich z nowościami wprowadzanymi przez tzw. ukierunkowujące ustawodawstwo krajowe doprowadził do konkluzji, że należy starać się unifikować regulacje prawne, odczytując instytucje i modele z funkcjonalnego punktu widzenia, „poszukując charakteru rolnego raczej w przynależności do sektora ekonomii, z którego dana działalność czerpie swoją specyfikę, niż w swoistych cechach samej działalności”; E. Rook-Basile, *Vecchie categorie per nuovi modelli*, „Scritti in onore di Giovanni Galloni”, t. I, 2002, s. 267.

⁸ Wyrażenie użyte przez N. Lipariego (red.), op. cit., t. I, s. 4.

⁹ O ewolucji tej regulacji, także w aspekcie, w jakim stała się częścią prawa wspólnotowego, zob. P. Borghi, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano 2004.

¹⁰ Sektor ten ekonomiści nazywają agrobiznesem, a w prawie krajowym traktuje się go jako system rolno-spożywczy; zob. L. Russo, *Agroindustria*, „Digesto delle Discipline Privata

kało z bezpośredniej lektury art. 249 (*ex* 189) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), a dziś art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Wspólnoty Europejskiej (TfUE).

Europejski Trybunał Sprawiedliwości (TSUE) już dawno uznał, że sąd krajowy powinien interpretować prawo krajowe przez pryzmat przepisów i celów dyrektyw wspólnotowych, także w wypadku braku krajowych przepisów implementujących¹¹. Podobnie w odniesieniu do rozporządzeń coraz częściej mamy do czynienia z sytuacją (w szczególności właśnie w zakresie rolnictwa), w której akty kwalifikujące się jako rozporządzenia wymagają dla ich rzeczywistej skuteczności wprowadzenia dodatkowych przepisów krajowych.

W ten sposób w sektorze rolno-spożywczym jest coraz wyraźniej zauważalne przenikanie się kompetencji, zasad i celów wynikających zarówno z prawa wspólnotowego, jak i krajowego. Proces ten rozpoczął się już od przyjęcia „Białej Księgi” dotyczącej bezpieczeństwa żywności oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 178/2002¹² wraz z wprowadzeniem przepisów, które (np. w dziedzinie monitorowania żywności (*traceability*)) szeroko odwołują się do kompetencji ustawodawcy krajowego i odpowiedzialności przedsiębiorstw¹³.

Stąd też – jak zauważono w doktrynie w odniesieniu do rozporządzenia Rady (WE) nr 178/2002 i co można odnieść także do ostatnich europejskich reform regulacji sektora rolnego – prawo wspólnotowe działa na różnych poziomach: „na poziomie źródeł prawa [...], [tam gdzie] ustanawia zasady ogólne [...] i bezpośrednie przepisy, dla których skuteczności nie są potrzebne żadne krajowe akty wykonawcze, [...] na po-

tische”, Sezione Civile (uaktualnienie), Torino 2003, s. 215; F. Albinini, *Sistema agroalimentare*, „Digesto delle Discipline Privative”, Sezione Civile (uaktualnienie), Torino 2009, s. 479.

¹¹ Por. orzeczenie ETS z 14 lipca 1994 r. w sprawie *Faccini Dori*, sygn. C-91/92.

¹² Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności. Na temat tego rozporządzenia zob. *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (commentario al reg.178/2002)*, IDAIC, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2003, s. 114. O ustanowieniu zasad ogólnych prawa żywnościowego na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 178/2002 oraz o relacji pomiędzy celami a zasadami w tej materii zob. A. Germanò, E. Rook-Basile, *Commento all'art. 3*, w: *La sicurezza...*; L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, Padova 2004; idem, *Principi del diritto alimentare*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2002, s. 348; A. Jannarelli, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari 2003.

¹³ Więcej na ten temat zob. F. Albinini, *Strumentario di diritto agrario europeo*, Torino 2009.

ziomie ustroju, który powinien być ustanowiony w każdym państwie członkowskim, [...] na poziomie współpracy zagwarantowanej pomiędzy organizacjami krajowymi i organizacją wspólnotową”¹⁴ [podkr. – F.A].

Można rzec, że ten europejski sposób tworzenia prawa nie jest niczym innym, jak „pewną formą zarządzania pragmatyzmem proceduralnym”¹⁵, w którym „prymat źródeł” zostaje zastąpiony „prymatem instytucji”¹⁶.

W swoim całościowym ujęciu i tylko na pozór paradoksalnie jest to obszar legislacji, który deklaruje cele systemowe i który poza tym, że zobowiązuje parlamenty i rządy krajowe, zmierza także do wytyczania kierunków przyszłej działalności prawodawcy europejskiego¹⁷. Zachodzi to z wątpliwą skutecznością formalną, nawet przy zastosowaniu mechanizmu znanego także krajowym doświadczeniom legislacyjnym¹⁸, a polegającym na odwołaniu się do wymiaru, w którym proces legislacyjny poszerza terażniejszość, by objąć także przyszłość¹⁹.

2. Nowości po Lizbonie

Traktat z Lizbony wprowadził bardzo istotne zmiany w regulacji Wspólnej Polityki Rolnej. Dotyczą one przede wszystkim wymiaru instytucjonalnego i kompetencyjnego, a mniej materialnego²⁰.

Należy tutaj wspomnieć o:

– przyjęciu zwykłej procedury prawodawczej²¹ w miejsce dotychczasowej procedury specjalnej;

¹⁴ S. Cassese, *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano 2002, s. 16.

¹⁵ M. Ferrarese, *Il diritto al presente*, Bologna 2002, s. 72 i 90.

¹⁶ Wyrażenia tego użył F. Sorrentino, *Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie?*, „Politica del Diritto” 1999, nr 2.

¹⁷ Wystarczy wspomnieć o zobowiązaniach budżetowych obejmujących wiele przyszłych celów.

¹⁸ We Włoszech wskazać tu można tzw. ustawy Bassaniniego.

¹⁹ Por. M. Ferrarese, op. cit., s. 73; por. także N. Irti, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, „Rivista di Diritto Civile” 2002, s. 626, 629 i 632.

²⁰ W zakresie pierwszych analiz tych kwestii zob. D. Bianchi, *La PAC „camaleontica” alla luce del Trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” 2009, nr 1, s. 592; L. Costato, *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, European Parliament, Bruksela 2008; C. Blumann, *La PAC et le Traité de Lisbonne*, <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, European Parliament, Bruksela 2008; F. Gencarelli, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2010, s. 734.

²¹ Zob. *infra*.

– włączeniu rolnictwa i rybołówstwa w poczet dziedzin, w których Unia ma kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi²². Dlatego państwa te mogą „stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie”, o ile Unia Europejska nie wykona swojej kompetencji²³, chociaż *de facto* unijna działalność prawodawcza wydaje się zostawiać niezwykle mały margines dla interwencji państw członkowskich²⁴;

– wyraźnych kompetencjach delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej, stąd też „komitologia” nadal odgrywa istotną (a pod kilkoma względami nawet decydującą) rolę w konkretnym zarządzaniu polityką rolną²⁵.

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej cele i zasady Wspólnej Polityki Rolnej w porównaniu z Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r. wydają się niezmienione. Utrzymane zostało podejście, które pięćdziesiąt lat po wejściu w życie Traktatu rzymskiego wciąż widzi we Wspólnej Polityce Rolnej jedną z podstawowych polityk Unii Europejskiej, co przejawia się także w wymiarze terminologicznym²⁶. Zauważyć można także bezpośrednią analogię pomiędzy art. 38-41 TfUE a art. 32-35 TWE²⁷.

²² Zob. jednak art. 4, lit. d TfUE. Przepis ten wyłącza spod kompetencji dzielonych i podaje wyłącznej kompetencji Unii zachowanie morskich zasobów biologicznych, ewidentnie z racji niepodzielności charakteru zasobów morskich, które z własnej natury nie przyjełyby granic politycznych. Podział kompetencji dotyczy ogólnej dziedziny środowiska naturalnego (zob. art. 3, ust. 1d i art. 4, § 2e TfUE), co podkreśla także lokalny wymiar przepisów dotyczących ochrony środowiska.

²³ Art. 2 § 2 TfUE.

²⁴ Por. w tym zakresie nieco odmienną opinię A. Germanò, E. Rook-Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino 2010, s. 97 i n. Należy podkreślić, że kompetencja dzielona, o której mowa w art. 2 i 3 TfUE, jest nieco różna od tej przewidzianej na przykład w art. 117 konstytucji włoskiej, jako że przyznaje państwom członkowskim kompetencję w ograniczonym zakresie, tj. o ile „Unia nie wykonała swojej kompetencji”, bez rozróżniania między ustanawianiem zasad podstawowych i pozostałej legislacji.

²⁵ Por. L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TfUE*, „Rivista di Diritto Alimentare”, www.rivistadirittoalimentare.it, 2010, I, s. 3.

²⁶ Zob. art. 38 TfUE. Przepis ten poprzez uroczyste stwierdzenie, nieobecne w art. 32 TWE, w ustępie 1 deklaruje, iż „Unia określa i realizuje wspólną politykę rolną i rybołówstwa”.

²⁷ Z wyraźnym stwierdzeniem wyrażonym w § 1 ust. 2 art. 38 TfUE (co we wcześniejszym tekście art. 32 TWE było tylko dorozumiane), według którego: „odniesienia do wspólnej polityki rolnej lub do rolnictwa oraz stosowanie wyrazu ‘rolny’ są rozumiane jako dotyczące także rybołówstwa, z uwzględnieniem szczególnych cech charakterystycznych tego sektora”.

Jak już wcześniej odnotowano²⁸, ze względu na tę analogię decyzje polityczne, które charakteryzowały Wspólną Politykę Rolną w ostatnim dwudziestolecu (tj. zwrócenie szczególnej uwagi na czynnik ochrony środowiska, wielofunkcyjności, polityki jakości) nie wydają się – przynajmniej na pozór – uwzględnione w tekście TfUE. Traktat ten wyznacza bowiem Wspólnej Polityce Rolnej te same cele, które zostały jej wyznaczone w 1957 r. i w kolejnych dziesięcioleciach zeszłego wieku, pomimo diametralnych różnic w warunkach społecznych, ekonomicznych, produkcyjnych i środowiskowych charakteryzujących Europę XXI w.

Wynika z tego osobliwy (i wciąż jeszcze nierozwiązany) dysonans pomiędzy celami deklarowanymi w art. 39 lit. a-d TfUE a konkretnymi decyzjami polityki rolnej, podjętymi w ostatnim dziesięcioleciu zarówno przed, jak i po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Dysonans, który mógłby podlegać rozstrzygnięciom także na drodze sądowej, jeśli wziąć pod uwagę, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał znaczenie normatywne przepisów Traktatu w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej. Trybunał, mimo że uznawał szeroką dyskrecjonalność decyzyjną instytucji europejskich w zakresie przyjmowania środków dla realizacji jednego bądź drugiego celu WPR²⁹, nie wahał się uchylać aktów o charakterze powszechnie obowiązującym, ocenionych jako sprzeczne z przedmiotem lub celami polityki rolnej wynikającymi z Traktatu rzymskiego bądź traktatów akcesyjnych³⁰.

²⁸ Zob. F. Albinini, *Wspólna Polityka Rolna: instytucje i reformy po Traktacie z Lizbony*, w: B. Rakoczy (red.), *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, Toruń 2010, s. 9; F. Albinini, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 2, s. 206 i n.

²⁹ Na ten temat zob. L. Costato, *Agricoltura*, w: M. Chiti, G. Greco (red.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, t. I, Milano 1957, s. 1.

³⁰ Można tutaj wspomnieć o orzeczeniu z 25 lutego 1997 r. w sprawach połączonych C-164/97 i C-165/97, w którym ETS uznał za niezgodne z prawem niektóre rozporządzenia w przedmiocie ochrony lasów przejęte przez Radę na podstawie art. 43 Traktatu, stwierdzając, że podstawy prawnej tych rozporządzeń, ze względu na to, że dotyczyły one produktów leśnych, które nie są wymienione w Załączniku II Traktatu, należało szukać raczej w przepisach dotyczących ochrony środowiska, co z kolei pociągałoby za sobą zastosowanie innej procedury prawodawczej przewidzianej w tych przepisach. Przywołać można także orzeczenie z 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04, w której, uznając skargę przedstawioną przez Hiszpanię, ETS uznał za niezgodne z prawem rozporządzenie Rady (WE) nr 864/2004 rozciągające reżim płatności jednolitej na bawełnę. Rozporządzenie to zostało zakwestionowane z powodu na naruszenie zasady proporcjonalności, ponieważ Rada nie wykazała, że wzięła pod uwagę wszystkie istotne elementy, by zagwarantować spójność przyjętych działań z celami wyznaczonymi w Traktacie akcesyjnym Grecji i Hiszpanii w zakresie wsparcia dla upraw bawełny.

3. Instytucje europejskie

O ile w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej można zauważyć pozorną kontynuację celów wyznaczonych Wspólnej Polityce Rolnej jeszcze w Traktacie o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, o tyle w zakresie instytucji i procedur Traktat z Lizbony wprowadził bardzo znaczące zmiany. Przewidziana dotychczas dla regulacji materii prawno-rolnej specjalna procedura prawodawcza, uregulowana w art. 37 (*ex art.* 43) TWE, została zastąpiona zwykłą procedurą prawodawczą³¹, którą art. 294 TfUE reguluje w podobny sposób, w jaki art. 251 TWE regulował procedurę współdecydowania. Wraz z przyjęciem zwykłej procedury prawodawczej obraz kompetencji i władzy prawodawczej w zakresie spraw rolnych znacznie się zmienił w stosunku do tego, jaki obowiązywał na podstawie art. 37 TWE. Z jednej strony – zwiększyła się rola Parlamentu Europejskiego, którego kompetencje wcześniej ograniczały się do prostej konsultacji; z drugiej – wzmocnione zostały kompetencje Komisji Europejskiej, która uzyskała kompetencję arbitra w konfliktach Parlamentu z Radą³². Rada z kolei straciła swoją dominującą pozycję, którą gwarantowała jej dotąd specjalna procedura prawodawcza, a w konsekwencji znacznej redukcji uległa możliwość poszukiwania kompromisów „politycznych” w ramach negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi. Podejmowanie decyzji regulacyjnych i interwencyjnych przesunęło się na poziom techniczny i porozumień międzynarodowych, którego gwarantem jest Komisja. Odpowiedzialność „techniczna” Komisji przeważa nad odpowiedzialnością „polityczną” Parlamentu i Rady, co łączy się ze znaczącą redukcją zakresu oceny decyzji na forum politycznym³³.

4. Ekonomia a prawo: interwencja czy regulacja?

Jednocześnie ze zmianami na poziomie instytucjonalnym i kompetencyjnym wprowadzonymi przez Traktat z Lizbony i będącymi konsekwencją podporządkowania regulacji rolnictwa zwykłej procedurze prawodawczej,

³¹ Zob. art. 43 TfUE.

³² Zob. art. 294 TfUE.

³³ Zob. publikacje F. Albiniego, *Wspólna Polityka Rolna... oraz Istituzioni e regole...*, które zawierają szczegółowe uwagi na temat podziału kompetencji i procesu prawodawczego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, ze szczególnym uwzględnieniem znaczącego wzmocnienia kompetencji Komisji Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej.

pojawił się także nowy wymiar w stosunkach pomiędzy ekonomią i prawem w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, który w ostatnich latach ulegał sporym zmianom.

Prawo – w jego podstawowym znaczeniu jako instrumentu regulacyjnego, przeciwstawianego systemowi opartemu na zachętach³⁴ – nabrało rosnącego znaczenia w ramach legislacji europejskiej, przy jednoczesnym – systemowym, a nie okazjonalnym – procesie stopniowego przesuwania na poziom lokalny kompetencji w zakresie decyzji dotyczących interwencji ekonomicznej.

„Interwencja europejska” w rolnictwie – przez długi czas postrzegana jako obszar stosowania rozwiązań ekonomicznych w niewielkim stopniu uwzględniających aspekty prawne – w ostatnich latach coraz częściej uwzględnia wymiar prawny przyjmowanych regul³⁵. Przyznaniu państwom członkowskim maksymalnych pułapów krajowych w ramach podziału środków w systemie płatności jednolitych i nadaniu im większej swobody wyboru, towarzyszy – jako nieodłączna tego konsekwencja – przyjmowanie definicji, które bardziej niż w przeszłości ingerują w dziedzinę dotąd zdominowaną przez regulacje prawa wewnętrznego³⁶.

Chodzi przy tym o definicje, które – jak słusznie zauważono³⁷ – stanowią element prawa regulacyjnego (a zatem prawa charakteryzującego się systematycznością i stabilnością), dodatkowo i w szerokiej mierze odzwierciedlają także cechy właściwe prawu opartemu na zachętach (a zatem prawa zmiennego, zorientowanego celowościowo, a nie systemowo), co w nieunikniony sposób pociąga za sobą nakładanie się i mieszanie

³⁴ Por. A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 1, s. 183.

³⁵ Por. F. Albisinni, *Le riforme della PAC, le „riforme delle riforme” e gli articoli 33 e 37 del Trattato*, w: *Atti della giornata di studio del 16 ottobre 2008 dell'Accademia dei Georgofili – Firenze*, „I Georgofili – Quaderni – 2008”, Firenze 2009; F. Albisinni, „Reformy reform” *Wspólnej Polityki Rolnej a art. 39 i 43 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 135.

³⁶ Na temat tego procesu w ostatnich latach zob. F. Albisinni, *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, zawarte w materiałach dnia studyjnego z 30 września 2005 r. zorganizowanego przez Accademia dei Georgofili na temat *Considerazioni sull'attuazione della riforma della PAC in Italia*, w: *Atti dell'Accademia dei Georgofili – VIII*, Firenze 2005, s. 411; idem, *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2006, s. 526.

³⁷ Por. A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio...*; idem, *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, „Rivista di Diritto Agrario” 2007, z. 1, s. 3; idem, *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2009, s. 375.

poziomów wraz z wynikającym z tego skutkiem w postaci sprzeczności także w wymiarze prawa wewnętrznego. Decydującym krokiem w tym zakresie było przyjęcie rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, które wprowadziło system płatności jednolitej i system maksymalnych pułapów krajowych dla podziału środków³⁸. W wymiarze ekonomicznym i finansowym, wraz z wprowadzeniem mechanizmu pułapów krajowych, państwowemu członkowskemu przypadło w udziale podejmowanie istotnych decyzji polityki rolnej³⁹.

Tej renacjonalizacji, a więc przesuwaniu na poziom lokalny kompetencji w ramach decyzji ekonomicznych, towarzyszył – niejako symetrycznie – proces rosnącej centralizacji regulacji prawnej. Na obszarze Wspólnoty, która na poziomie interwencji ekonomicznej ryzykowała rozdrobnieniem na tysiące decyzji lokalnych z wynikającą z tego potencjalną sprzecznością i niespójnością, potrzeba utrzymania jedności została zrealizowana poprzez instrumenty centralizacji regulacyjnej. Stąd też w najnowszych europejskich regulacjach prawnorolnych doceniono znaczenie definicji i instrumentarium prawnego.

Tradycyjnie akty Wspólnoty w przedmiocie Wspólnej Polityki Rolnej koncentrowały się przede wszystkim na interwencji ekonomicznej w poszczególnych sektorach i w odniesieniu do konkretnych produktów. Ich przedmiotem były ceny interwencyjne, kontrole celne, refundacje wywozowe i subwencje oraz wsparcie poszczególnych sektorów. W cieniu pozostawiały natomiast wymiar decyzji prawnych, które cedowane były w dużej mierze do kompetencji państw członkowskich, także ze względu na istotne różnice w poszczególnych systemach prawnych. Wyjątek stanowiła tu polityka modernizacji gospodarstw rolnych zapoczątkowana w trzech dyrektywach społeczno-strukturalnych z 1972 r.⁴⁰, która jednak

³⁸ 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.

³⁹ Należy tu wskazać na możliwość wyboru pomiędzy kryterium historycznym a regionalnym w przyznawaniu płatności jednolitych, o możliwym częściowym odłączeniu płatności od produkcji w niektórych sektorach, o polityce jakości w odniesieniu do specyficznych typów rolnictwa. Na ten temat zob. F. Albinini, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo 2005.

⁴⁰ Na temat przejścia od polityki strukturalnej do polityki rozwoju obszarów wiejskich w ciągu trzydziestu lat (od lat siedemdziesiątych do końca ubiegłego wieku) zob. F. Albinini, *Diritto agrario territoriale*, Roma 2004.

jeszcze pod koniec ubiegłego wieku pochłaniała zdecydowanie mniejszą część środków wspólnotowych przeznaczonych na sektor rolny.

Sytuacja zmieniła się wraz z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003. Potwierdziło się wieloletnie planowanie budżetowe, wiążące jednak państwa członkowskie nie w odniesieniu do poszczególnych rynków sektorowych, ale do całego systemu płatności bezpośrednich dla produktów rolnych⁴¹, co zostało utrwalone w następnych latach poprzez rozciągnięcie systemu płatności bezpośrednich niepowiązanych z produkcją na większość produktów rolnych, w tym na uprawy stałe⁴².

5. Europejskie kodeksy dotyczące rolnictwa

Zmiana perspektywy wpłynęła nie tylko na regulację materialnoprawną, ale także – i to w dużym stopniu – na całą strukturę normatywną, która nabrała swoistej systematyki.

Normy regulujące sektory, w których zaczął obowiązywać system płatności jednolitej (i w ten sposób regulujące całą „działalność rolniczą”, która nie przypadkiem po raz pierwszy została zdefiniowana w sposób jednolity w akcie wspólnotowym)⁴³, nie zostały rozproszone w różnych aktach prawnych, oddzielnych dla każdego sektora (tak jak to miało miejsce dotychczas), ale znalazły swoje przełożenie na artykuły, paragrafy i ustępy tego samego rozporządzenia, tj. rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003⁴⁴ (obecnie: rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009⁴⁵). Mowa

⁴¹ Zob. 26 punkt preambuły rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

⁴² Wystarczy wspomnieć o kilku z licznych rozporządzeń, które w ciągu kilku lat rozciągnęły reżim płatności jednolitej na większość produktów rolnych: rozporządzenie Rady (WE) nr 864/2004 z 29 kwietnia 2004 r. dotyczące oliwy z oliwek, tytoniu, bawełny i chmielu; rozporządzenie Rady (WE) nr 319/2006 z 20 lutego 2006 r. dotyczące cukru; rozporządzenie Rady (WE) nr 953/2006 z 19 czerwca 2006 r. dotyczące lnu i konopi; rozporządzenie Rady (WE) nr 1182/2007 z 26 września 2007 r. dotyczące owoców i warzyw; rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2008 z 29 kwietnia 2008 r. dotyczące sektora winiarskiego.

⁴³ Zob. art. 2.1c rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, a dzisiaj art. 2.1c rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

⁴⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003, w jego ostatniej wersji obowiązującej do czasu wejścia w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, było zmienione przez 24 inne rozporządzenia, co potwierdza tylko ogólny i szeroki zakres rozporządzenia o reżimie płatności jednolitej.

⁴⁵ 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

tu o rozporządzeniach, które wyraźnie prezentują się jako swoisty europejski kodeks reżimów wsparcia bezpośredniego w rolnictwie, tj. reżimów klasyfikowanych dotąd w ramach pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej.

Renacjonalizacji decyzji wydatkowania i alokacji środków towarzyszyło zatem przyjęcie kodeksu reżimów wsparcia bezpośredniego w rolnictwie i wspólnych instytucji prawnych, które w wyraźniejszy niż poprzednio sposób przeniknęły także do sfery prawa prywatnego, dotąd tradycyjnie należącej do legislacji prawa wewnętrznego.

Analogicznie w ramach drugiego filara Wspólnej Polityki Rolnej od dawna już rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999⁴⁶ (dzisiaj: rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005⁴⁷) prezentowało się jako europejski kodeks rozwoju obszarów wiejskich⁴⁸. Uporządkowało ono w sposób jednolity wcześniejsze liczne działania i wprowadziło ogólną regulację rozwoju obszarów wiejskich obejmującą cały wspólnotowy obszar. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 wprowadziło także pewne innowacyjne definicje, takie na przykład jak ta, że wsparcia dla zwiększania wartości dodanej produkcji rolnej „udziela się z tytułu materialnych lub niematerialnych inwestycji, które [...] b) dotyczą: przetwarzania lub obrotu produktami objętymi załącznikiem I do Traktatu, z wyjątkiem produktów rybołówstwa oraz przetwarzania lub obrotu produktami leśnymi, i/lub rozwoju nowych produktów, procesów i technologii związanych z produktami objętymi załącznikiem I do Traktatu, z wyjątkiem produktów rybołówstwa oraz rozwoju nowych produktów, procesów i technologii związanych z produktami leśnymi”. Określono w ten sposób kwalifikację rolną produktów według kryteriów zupełnie innych od tych zawartych

i określające 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.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia.

⁴⁷ 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).

⁴⁸ Na temat tego procesu w ostatnich latach zob. publikację F. Albisinniego, *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, zawartą w materiałach z dnia studyjnego (30 września 2005 r.) zorganizowanego przez Accademia dei Georgofili na temat *Considerazioni sull'attuazione della riforma della PAC in Italia*, w: *Atti dell'Accademia dei Georgofili – VIII*, Firenze 2005, s. 411; idem, *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2006, s. 526.

w oryginalnym tekście TWE, wyłączając z tej kwalifikacji produkty rybołówstwa, a włączając produkty leśne⁴⁹.

Innym przykładem takiej innowacyjnej definicji może być ta, która dla wyodrębnienia potencjalnych beneficjentów działań skierowanych na poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa posługuje się pojęciem „posiadacza lasów”, nieznanego dotąd Wspólnej Polityce Rolnej⁵⁰.

Do kodeksów dwóch tradycyjnych filarów Wspólnej Polityki Rolnej dołączyło także – w ramach złożonego procesu europejskiej kodyfikacji rolnictwa – rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych⁵¹.

Rozporządzenie to, o znaczącym tytule „Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”, nie ogranicza się do prostej operacji formalnego uporządkowania licznych norm rozproszonych dotąd w różnych rozporządzeniach dotyczących poszczególnych rynków (aż dwadzieścia jeden wspólnych organizacji rynku zostało zastąpionych jedną regulacją zawartą w analizowanym rozporządzeniu). Jest ono także wyrazem ekspansywnej tendencji do wcielania w jego ramy norm regulujących sektory pozostające poza początkowym zakresem jego stosowania, a sukcesywnie włączanych (na mocy ciągłych interwencji prawodawcy wspólnotowego) do kolejnych rozporządzeń Rady i Komisji⁵².

Tak więc aspekt porządkowania i unifikacji formalnej i systemowej tekstów prawnych⁵³ jest dopełniany przez materialne przedefiniowywanie

⁴⁹ Art. 28, § 1b rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

⁵⁰ Por. art. 20 i n. rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

⁵¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”); analityczny komentarz tego rozporządzenia zawiera praca pod red. L. Costato, *Commentario al regolamento (CE) n.1234/2007*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2009, s. 1.

⁵² Przywołując tylko niektóre z rozporządzeń, które zmieniły bądź uzupełniły Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007, uchylając wiele z poprzednich rozporządzeń, można wskazać na: rozporządzenie Rady (WE) nr 247/2008 z 17 marca 2008 r. zmieniające przepisy w zakresie sektora lnu i konopi; rozporządzenie Rady (WE) nr 248/2008 z 17 marca 2008 r. w przedmiocie kwot mlecznych; rozporządzenie Rady (WE) nr 361/2008 z 14 kwietnia 2008 r., które rozciągnęło wspólną jednolitą organizację rynku na nowe sektory i zmieniło w wielu istotnych obszarach początkowe brzmienie przepisów rozporządzenia nr 1234/2007; rozporządzenie Rady (WE) nr 470/2008 z 26 maja 2008 r., które zmieniło przepisy w sektorze tytoniu; rozporządzenie Komisji (WE) nr 510/2008 z 6 czerwca 2008 r., które zmieniło krajowe kwoty produkcji cukru.

⁵³ Co nastąpiło w sposób wyraźny poprzez uchylene – na mocy art. 201 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 – długiej serii wcześniejszych rozporządzeń oraz rozporządzeń zmieniających bądź uzupełniających rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007.

całego europejskiego modelu regulacji i zarządzania sektorem rolno-spożywczym, co ma swoje skutki także dla kształtu i znaczenia instytucji europejskich, w tym zwłaszcza rozszerzenia kompetencji Komisji Europejskiej. Przyznanie Komisji ogólnej kompetencji do regulowania materii prawnorolnej zostało podporządkowane kryteriom tak ogólnym, że pozwoliły one na niezwykle szeroki wachlarz decyzji z trudnością ocenianych w oparciu o treść rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

Jednocześnie reforma wprowadzona tym rozporządzeniem nie miała charakteru autonomicznego, ale umiejscowiona została w złożonym procesie reformy instytucjonalnej, która już od kilku lat – poczynając od reformy systemów wsparcia dochodów i wsparcia rozwoju obszarów wiejskich – stopniowo i radykalnie zmieniała paradygmaty, na których przez całe dziesięciolecie opierała się Wspólna Polityka Rolna.

W tym sensie można powiedzieć, że przyjęcie rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku jest ściśle związane z wprowadzeniem reżimu płatności jednolitej, o którym mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 i nowego modelu rozwoju obszarów wiejskich, o którym mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005.

Sama relacja pomiędzy Wspólnotą a państwami członkowskimi nabiera w tej perspektywie nowego znaczenia. Wspomniano już o tendencji do (przynajmniej częściowej) „renacjonalizacji” Wspólnej Polityki Rolnej. W istocie, szerokie możliwości decyzyjne nadane państwom członkowskim i regionom w ramach reżimu płatności jednolitej i nowego modelu rozwoju obszarów wiejskich wprowadziły elastyczność i różnorodność interwencji w wymiarze lokalnym, jeszcze do niedawna nieznanych Wspólnej Polityce Rolnej. Należy jednak pamiętać, że interpretacja ekonomiczna i prawna różnią się od siebie w sposób znaczący.

Z punktu widzenia ekonomii i zarządzania gospodarką krajową i regionalną, określenie krajowych maksymalnych pułapów w ramach wielu możliwych wariantów reżimu płatności jednolitej, a także różnorodność działań, przewidzianych w ramach czterech osi polityki rozwoju obszarów wiejskich, wiąże się – jak już wspomniano – z przyznaniem na nowo państwom członkowskim i regionom szerokiego wachlarza decyzyjnego. Jednocześnie jednak (i właśnie dlatego) z punktu widzenia prawa Wspólna Polityka Rolna stała się przede wszystkim instytucją, regułą reguł, postępowań, kompetencji, podmiotów. Jednym słowem – dla przeciwstawienia się silnie dynamicznemu i zmiennemu zarządzaniu ekonomią⁵⁴ –

⁵⁴ Zob. F. Albisinni, A. Sorrentino, op. cit.

przyjęła ona w dużej mierze zadanie definiowania i ustanawiania stabilizacji regulacyjnej, tradycyjnie powierzanej krajowej kompetencji. W ramach tego strategicznego kierunku mieszczą się właśnie rozporządzenia, które stają się zbiorem zasad. Wylania się z tego wielopoziomowy i złożony porządek prawny⁵⁵, w którym zarówno poziom europejski, jak i krajowy są konieczne⁵⁶, w którym prawo wspólnotowe podkreśla wymiar krajowy i lokalny, ale jednocześnie gwarantuje jedność instytucji i treści.

Tendencja rozwoju prawa europejskiego w kierunku legislacji ogólnej uzewnętrzniła się zarówno w ramach procesu przyjmowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, jak i później:

– gdy chodzi o wspomniane rozporządzenie, opracowywanie jego ostatecznego tekstu zbiegło się z negocjacjami i wprowadzaniem nowej wspólnej organizacji rynku wina. W rezultacie rozszerzeniu uległ zakres regulacji tego rozporządzenia, które objęło także winogrona, wino i produkty powiązane⁵⁷, a więc produkty, które dotąd tradycyjnie były poddane odrębnym regulacjom. Włączenie w ramy jednego tekstu definicji wspólnej organizacji rynku wina nie pozostało bez konsekwencji na kształtowanie się pojęć i linii ewolucyjnych całego porządku prawnego, nawet jeśli organizacja rynku wina została następnie uregulowana w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008⁵⁸ i stała się przedmiotem odrębnej regulacji. Należy w tym kontekście dodać, że art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 został zmieniony przez rozporządzenie Rady (WE) nr 361/2008 z 14 kwietnia 2008 r. poprzez wprowadzenie paragrafu 2, który stanowi: „W odniesieniu do sektora wina stosuje się wyłącznie art. 195 niniejszego rozporządzenia”, odwołując się w ten sposób do normy, która w związku z art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 określa sposób wykonywania kompetencji Komisji;

⁵⁵ Blizej S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari 2002.

⁵⁶ L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna 2006.

⁵⁷ Zob. art. 1 § 1 lit. l) komentowanego rozporządzenia i jego Załącznika 1, część XII, który obejmuje treść poprzednio zawartą w art. 1 początkowej wersji nowego rozporządzenia o organizacji rynku wina (zob. dokument nr 11361/07 – KOM(2007) 372 *final* z 9 listopada 2007). Natomiast art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2008 z 29 kwietnia 2008 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina odsyła do definicji zawartych w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

⁵⁸ Na temat elementów charakteryzujących nową wspólną organizację rynku wina zob. F. Albinini, *La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, w: idem (red.), *Le Regole del vino*, Atti del Convegno AIDA-IDAIC, Roma 23-24 novembre 2007, Milano 2008.

– następnie, już po przyjęciu rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, wiele kolejnych rozporządzeń rozszerzyło dodatkowo zakres jego zastosowania, zmieniając brzmienie oryginalnych przepisów, by uwzględnić toczące się wówczas prace nad nowymi instrumentami interwencji w innych sektorach. Sama wspólna organizacja rynku wina już w rok po reformie z 2008 r. została włączona do rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku na mocy nowego rozporządzenia z 2009 r.⁵⁹, wydanego także przez Radę i również uzasadnianego „uproszczeniem”, „uporządkowaniem jednolitego tekstu”. Taki zabieg normatywny nie tylko zanełował specyfikę regulacji rynku wina, włączając ją w ramy większego zbioru norm, ale stworzył także podwaliny rekonstrukcyjne i systemowe dla kolejnych zabiegów włączania do innych ogólnych obszarów regulacyjnych.

6. W kierunku wspólnego kodeksu

Zarysowany wyżej proces miał znaczący wpływ także na porządku prawne państw członkowskich i ich relację do europejskiego porządku prawnego.

We Włoszech instrumentem wdrażającym reformę przeglądu średnio-okresowego Wspólnej Polityki Rolnej, w wyniku której przyjęte zostało rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003, był dekret ministerialny⁶⁰. Na szczególną uwagę zasługują przepisy dekretu skierowane na adaptację do włoskiego systemu prawnego norm wspólnotowych dotyczących instytucji tzw. przewidywanego dziedziczenia. Adaptacja ta nie polegała na przeszczepieniu do krajowego systemu prawnego nieznanego mu dotąd instytucji, ale raczej na nowym spojrzeniu na instytucje i rozwiązania już występujące w wewnętrznym porządku prawnym, które okazały się kompatybilne z instytucjami i rozwiązaniami przewidzianymi w prawie wspólnotowym i zdolne spełniać cele założone w rozporządzeniu o płatności jednolitej.

⁵⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 491/2009 z 25 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku).

⁶⁰ Dekret nr 1878 z 5 sierpnia 2004 r. z późn. zm; zob. komentarz na ten temat L. Costato, A. Germanò, F. Albisinni, *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2004, s. 525.

Instytucja przewidywanego dziedziczenia jest dobrze znana w niektórych porządkach prawnych państw członkowskich, a w szczególności jest charakterystyczna dla tradycji prawa niemieckiego. Niemiecki kodeks cywilny (*Bürgerliches Gesetzbuch*) dopuszcza – co do zasady – rozporządzające czynności prawne *inter vivos* w przedmiocie dziedziczenia (*Erbvertrag*)⁶¹, a w dziale poświęconym umowom dzierżawy gruntów rolnych⁶² reguluje odrębnie przypadek przewidywanego dziedziczenia (*vorweggenommenen Erbfolge*), stanowiąc, że osoba otrzymująca pod tym tytułem gospodarstwo rolne bądź jego część staje się stroną umowy dzierżawy⁶³. Chodzi zatem o instytucję, która w niemieckim systemie prawnym ma konotację ściśle agrarną⁶⁴ i własną dyscyplinę, wyróżnioną nawet jako *sedes materiae*, w stosunku do ogólnych przepisów dotyczących dziedziczenia.

Odwołanie do przewidywanego dziedziczenia, o którym mowa w art. 33 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, mogło być zatem rozumiane⁶⁵ nie jako wymóg przyjęcia specyficznej instytucji, ale jako odwołanie do regulacji stosunków prawnorolnych, które – mimo że są odmiennie regulowane w porządkach prawnych różnych państw członkowskich – dotyczą tych samych zagadnień. Dlatego wspomniany dekret miał umożliwić wierne (ale spójne z kategoriami właściwymi dla krajowej tradycji prawnej) wykonanie norm rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 dotyczących nieznanymi włoskiemu systemowi prawa instytucji, takich właśnie jak przewidywane dziedziczenie, ale którym odpowiadają regulacje znane wewnętrznemu prawu rolnemu, a w szczególności te związane z rodzinnym przedsiębiorstwem i dziedziczeniem w rolnictwie.

Art. 3 ust. 1 tego dekretu uregulował w ramach „przewidywanego dziedziczenia” dwie odrębne hipotezy:

– hipotezę, o której mowa pod lit. a tego przepisu, tj. „rozszerzenie prawa użytkownika na właściciela”, która przekłada w kanon absolutny *id*

⁶¹ Por. § 2274 i n. BGB.

⁶² Por. § 585 i n. BGB.

⁶³ Por. § 593 Betriebsübergabe.

⁶⁴ W wersjach językowych włoskiej, francuskiej i angielskiej w art. 33 rozporządzenia 1782/2003, właśnie ze względu na obcość koncepcji przewidywanego dziedziczenia, używa się ogólnej formuły lingwistycznej „w drodze faktycznego lub przewidywanego dziedziczenia” (*via ereditaria effettiva o anticipata, actual or anticipated inheritance, titre d'héritage ou d'héritage anticipé*), natomiast w niemieckojęzycznej wersji tego przepisu używa się dwóch odrębnych terminów zaczerpniętych z BGB, by określić dwie odrębne instytucje poddane odrębnym uregulowaniom: „durch Vererbung oder durch vorweggenommene Erbfolge”.

⁶⁵ Por. w tym względzie art. 13 rozporządzenia Komisji nr 795/2004.

quod plerumque accidit, niekoniecznie odpowiadający obiektywnej sytuacji. Mogą zaistnieć sytuacje, w których pomiędzy właścicielem a użytkownikiem nie zachodzi żaden stosunek, który mógłby zostać sprowadzony do hipotezy (także nieformalnej) przewidywanego dziedziczenia;

– hipotezę o której mowa pod lit. b), tj. wszystkie sytuacje, w których rolnik otrzymał pod jakimkolwiek tytułem prawnym gospodarstwo rolne bądź część gospodarstwa uprzednio zarządzanego przez innego rolnika, po którym ten pierwszy może dziedziczyć zgodnie z przepisami dziedziczenia ustawowego. W tym wypadku domniemanie *de iure* przewidywanego dziedziczenia związane jest z sytuacją zapewnienia kontynuacji gospodarowania, której towarzyszy status uprawnionego spadkobiercy⁶⁶.

Uznanie za nieistotną formę prawną i sposób wejścia w prawa do gospodarstwa pozwoliło ustawodawcy krajowemu (który musiał ulokować normy wspólnotowe na poziomie konkretnych przepisów włoskich) uniknąć konfrontacji ze złożonymi kwestiami dopasowywania zazwyczaj odpłatnych czynności prawnych (przynajmniej zgodnie z deklaracjami stron) i popadnięcia w paradoks kwalifikacji aktu czy zachowania mającego inny przedmiot jako czynności rozporządzającej prawem, które nawet nie istniało w momencie dokonywania tego aktu czy zachowania.

Przyjęty mechanizm nie polegał zatem na przyznaniu charakteru rozporządzającego aktom czy zachowaniom, które zresztą okazują się trudne do określenia; sposób wejścia w prawa został wyraźnie uznany za nieznaczący („otrzymał pod jakimkolwiek tytułem”). Decydujący jest element kontynuacji gospodarowania w ramach grupy podmiotów uprawnionych do dziedziczenia ze względu na więzi rodzinne⁶⁷, omijając w ten sposób kryterium wyłącznie podmiotowe uznania uprawnienia do płatności. Dlatego przepisy dotyczące przewidywanego dziedziczenia, w postaci przyjętej we włoskim dekrete z 5 sierpnia 2004 r., z założenia nie wprowadziły tej instytucji jako nowej instytucji w porządku prawnym, ale po prostu określiły podmioty uprawnione do ubiegania się o uznanie uprawnienia ze

⁶⁶ Art. 3 ust. 1b cytowanego dekretu.

⁶⁷ Art. 565 włoskiego kodeksu cywilnego tak określa podmioty powołane do spadku z ustawy, tj. w wypadku braku testamentu: małżonek, zstępni, wstępni, krewni, powinowaci, Skarb Państwa. W omawianej tu sytuacji, uregulowanej w dekrete z 2004 r., nie wydaje się znajdować zastosowania zaliczenie Skarbu Państwa do uprawnionych spadkobierców, którzy według zasad ogólnych są powołani do spadku w razie braku wszystkich innych poprzednio wymienionych osób, w celu wyłączenia sytuacji pozostawienia danego majątku bez właściciela.

względu na kontynuację gospodarowania i więzy rodzinne w stosunku do rolnika zarządzającego uprzednio gospodarstwem.

Prezentowane regulacje mają jeszcze jeden aspekt. Prawo europejskie, a w szczególności omawiana reforma uwypukliły rolę polityki i regulacji w materii rolnictwa na poziomie krajowym, a nie regionalnym, co wydawało się wręcz zanegowane w reformie konstytucyjnej z 2001 r.⁶⁸, a co z kolei niedawne orzecznictwo włoskiego Trybunału Konstytucyjnego uznało za kanon prawny także (i przede wszystkim) wynikający ze zobowiązań europejskich⁶⁹. Należy tu przywołać dwa orzeczenia: orzeczenie nr 14 z 13 stycznia 2004 r. w przedmiocie pomocy państwa przedsiębiorstwom rolnym i orzeczenie nr 240 z 19 lipca 2004 r. w przedmiocie kwot mlecznych. W obu orzeczeniach Trybunał odrzucił skargi regionów na ustawy państwowe, które przewidywały interwencję państwa polegającą na wykonywaniu funkcji polityki gospodarczej bądź nadzoru i kontroli.

Znaczące jest w tym zakresie uzasadnienie Trybunału potwierdzające zgodność z Konstytucją kwestionowanych przepisów: „z punktu widzenia prawa wewnętrznego, pojęcie konkurencji nie może nie uwzględniać pojęcia funkcjonującego na poziomie wspólnotowym, które obejmuje działania regulacyjne, przepisy antymonopolowe i inne środki skierowane na otwarcie i zwiększenie konkurencyjności rynku [...]. W takiej perspektywie, właśnie włączenie tej kompetencji państwowej (ochrona konkurencji) do art. 117 ust. 2 lit. e Konstytucji, podkreśla zamierzenie ustawodawcy konstytucyjnego z 2001 r. do przyznania Państwu kompetencji w zakresie instrumentów polityki ekonomicznej, które dotyczą rozwoju całego kraju”⁷⁰.

„W ramach tego sektora zatem zbiegają się zarówno kompetencje regionalne jak i kompetencje państwowe. Te ostatnie są uzasadnione przez matrycę wspólnotową tej regulacji i przez nabycie przez państwo funkcji,

⁶⁸ Ustawa konstytucyjna nr 3 z 18 października 2001 r., zatytułowana *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

⁶⁹ Więcej na ten temat zob. *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost. Problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura* (2006), materiały z konferencji IDAIC, Siena 25-26 listopada 2005 r., Milano 2006; A. Germanò, *La „materia” agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, „Le Regioni” 2003, I, s. 117; L. Costato, *Articolo 117 cost., corte costituzionale e «materia» agricola*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2004, s. 223; F. Adornato, *La difficile transizione della („materia”) agricoltura*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2002, s. 482; A. Germanò (red.), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, materiały ze spotkania we Florencji 13 kwietnia 2002 r., Milano 2003.

⁷⁰ Orzeczenie nr 14 z 13 stycznia 2004 r.

które ze swej natury muszą być wykonane na poziomie centralnym. Chodzi poza tym o regulację, która ze względu na swoją operacyjność wymaga, by postępowanie dotyczące określenia kwot indywidualnych w ramach globalnej puli ilościowej przyznanej Włochom na poziomie wspólnotowym oraz określenia ilości produkcji wytworzonej i sprzedawanej przez każdego uprawnionego producenta było prowadzone według reguł zakreślonych w przepisach wspólnotowych⁷¹.

Z powyższego uzasadnienia wyłania się obraz swoistego prawa wspólnego, nawiązującego do dawnych doświadczeń, które uwzględniały mnogość centrów regulacyjnych i które ze swej natury wymagały wspólnego języka, wspólnego zbioru reguł i ponoszenia odpowiedzialności.

7. Podsumowanie

W świetle wyżej ogólnie zarysowanych skutków ostatnich reform europejskich, które miały miejsce przed i po ratyfikowaniu Traktatu z Lizbony, można zauważyć wspólną tendencję do podążania w kierunku tworzenia europejskiego kodeksu rolnictwa. Kodeks ten nie ma być jednak jednolitym aktem prawnym dla dwudziestu siedmiu państw tworzących dziś Unię Europejską, ale raczej wspólnym kodeksem, w którym potrzeby i podmioty krajowe, regionalne i lokalne zajmują ważne miejsce obok tych właściwych dla podejmowania centralnych decyzji normatywnych. W tym zakresie kodeks jest więc przede wszystkim systemem znaków, komunikacji, sposobu interpretowania (a więc i normowania) rzeczywistych doświadczeń, co pociąga za sobą konieczność posługiwania się wspólnym językiem. Potwierdza się w tym model poszukiwania jedności europejskiej poprzez procesy kodyfikacji, które podkreślają znaczenie użycia regulacyjnego instrumentu prawnego wobec tradycyjnego uciekania się do technik interwencji ekonomicznej.

Należy jednak pamiętać, że jest to model kodyfikacji i kodeksu odmienny od osiemnastowiecznych kodeksów krajowych⁷². Obejmuje on proces, który podąża w kierunku *Corpus iuris*, które pod wieloma względami może przypominać kodyfikację justyniańską, jako kompozycję przeszłości, a zarazem silnej innowacyjności przy uwzględnieniu wielu róż-

⁷¹ Orzeczenie nr 240 z 19 lipca 2004 r.

⁷² Na temat ostatnich prób kodyfikacji włoskiego prawa rolnego (bez żadnego skutku do dziś) zob. F. Albisinni, *Codice agricolo e codificazioni di settore*, „Rivista di Diritto Agrario” 2005, z. 1, s. 419.

ných źródeł prawa. Dlatego podstawową rolę przypisuje się interpretacji, *ius dicere*, w jej wymiarze sądowym, administracyjnym i doktrynalnym. W procesie jednoczenia Europy poprzez prawo uniwersytety i działalność badawcza – ze względu na przypisane im zadania – powinny odgrywać podstawową rolę.

EUROPEAN AGRICULTURAL LAW FOLLOWING THE LISBON TREATY BETWEEN INTERVENTION AND REGULATION: EUROPEAN CODES OF AGRICULTURAL LAW

S u m m a r y

The implementation of the Lisbon Treaty has brought about a profound institutional reform, with significant consequences both in terms of the contents and structure of the European agricultural law. This treaty introduced very important changes in the regulation of the Common Agricultural Policy concerning first of all the institutional and competence aspects and to a lesser degree – also the material aspect. At the same time, with changes at the institutional and competence levels introduced by the Lisbon Treaty and being a consequence of the legal regulation of agriculture subjected to a regular legislative procedure, a novel aspect has appeared in the relation between economy and law within the Common Agricultural Policy.

In view of the latest European reforms, which took place before and after the Lisbon Treaty, we may observe a trend towards the creation of a European code of agricultural law. However, this code is not only a uniform code for the twenty seven countries presently comprising the European Union, but rather a common code, in which the needs and subjects at the national, regional and local levels occupy an important position next to those competent for the undertaking of central normative decisions. It is a model for the codification and a code differing from the national codes originating from the 18th century.

IL DIRITTO AGRARIO EUROPEO DOPO LISBONA FRA INTERVENTO E REGOLAZIONE: I CODICI EUROPEI DELL'AGROCOLTURA

R i a s s u n t o

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha portato ad una profonda riforma istituzionale, con conseguenze importanti sia in termini di contenuti sia in quelli di struttura del diritto agrario europeo. Questo trattato ha introdotto delle modifiche molto importanti nella regolazione della Politica Agricola Comune riguardanti soprattutto la dimensione del

quadro istituzionale e competenziale, ed anche – in misura minore – materiale. In contemporanea con le variazioni a livello istituzionale e competenziale introdotte dal Trattato di Lisbona, conseguenza della subordinazione della regolazione dell'agricoltura alla procedura normativa ordinaria, è comparsa anche una nuova dimensione del rapporto tra economia e diritto nell'ambito della Politica Agricola Comune.

Alla luce delle recenti riforme europee che hanno avuto luogo prima e dopo il Trattato di Lisbona, si nota una tendenza verso la creazione del codice europeo dell'agricoltura. Il codice in questione non deve, tuttavia, essere un codice uniforme per i 27 paesi che formano l'Unione Europea di oggi, ma piuttosto un codice comune, in cui le esigenze e gli enti nazionali, regionali e locali occupano un ruolo importante accanto agli enti competenti per prendere decisioni normative di tipo centrale. Si tratta del modello di codificazione e di codice differente dai codici nazionali del XVIII secolo.

KAMILA BŁAŻEJSKA

Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.

1. Uwagi wstępne

Zmiany klimatyczne, obok kwestii związanych z bezpieczeństwem żywnościowym i równowagą terytorialną, stanowią najważniejsze wyzwanie, z którym ma zmierzyć się Wspólna Polityka Rolna (WPR) po 2013 r.¹ Debata nad przyszłym kształtem WPR trwa już od kilku lat, jednak „oficjalny” charakter przybrała w kwietniu 2010 r., gdy Komisja Europejska wezwała do zgłaszania postulatów i propozycji jej zmiany².

W efekcie przeprowadzonych przez Komisję konsultacji opublikowany został raport podsumowujący opinie zebrane w trakcie debaty³. Wnioski z raportu pozwoliły na sformułowanie wstępnych założeń reformy WPR po 2013 r., zgodnie z którymi do najważniejszych celów nowej polityki zaliczone zostało sprostanie wyzwaniom klimatycznym⁴. Proponowane

¹ *WPR do 2020 r. Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 18 listopada 2010 r., KOM(2010)672, wersja ostateczna, s. 5 i n.

² Pierwsze nieformalne spotkanie ministrów rolnictwa państw członkowskich UE w sprawie WPR po 2013 r. odbyło się 22-23 września 2008 r. w Annecy we Francji, jednak debata nad kształtem kolejnej reformy WPR toczy się już od oceny jej funkcjonowania (*health check*) rozpoczętej w 2007 r.

³ W sumie zebrano 5700 wniosków i uwag nadesłanych przez obywateli, organizacje i ośrodki badawcze typu *think tank*; zob. *Wspólna Polityka Rolna po 2013 – streszczenie komentarzy*, DG Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej, ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report (20 lutego 2011 r.).

⁴ Wśród pozostałych wyzwań środowiskowych wymieniana jest ochrona różnorodności biologicznej, racjonalna gospodarka wodna oraz zabezpieczenie gleb przed erozją. We wszyst-

kierunki reformy WPR są zatem w znacznym stopniu odzwierciedleniem oczekiwań społecznych, wynikających z rosnącej świadomości zagrożeń ekologicznych i gospodarczych (w tym konsekwencji zmian klimatu czy ograniczonej dostępności konwencjonalnych nośników energii)⁵. Dlatego warto bliżej scharakteryzować klimatyczne wyzwania WPR po 2013 r., a zwłaszcza zastanowić się nad tym, w jaki sposób i w jakim zakresie będą one uwzględnione w regulacjach prawnych dotyczących zwłaszcza rynków rolnych i rozwoju obszarów wiejskich. Propozycje przyszłej regulacji zostaną przedstawione przez Komisję Europejską latem 2011 r.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że kwestie związane z kształtem WPR po 2013 r. oraz zagadnienia dotyczące zmian klimatu są przedmiotem licznych, choć najczęściej drobnych opracowań naukowych, stanowiących z reguły fragmenty rozważań o szerszym zakresie. Od kilkunastu lat problematyka zmian klimatycznych stale obecna jest w dyskursie publicznym. Jeśli chodzi o publikacje o charakterze naukowym, należałoby wymienić zwłaszcza prace W. Poczty⁶, Z. W. Puśleckiego⁷, Z. M. Karaczuna⁸ oraz J. E. Olesena i M. Bindi⁹. Brakuje jednakże szerszych opracowań poświęconych wyłącznie kwestiom klimatycznym w WPR po 2013 r. Wynika to zapewne z faktu, że nie można było odnosić się do konkretnych założeń przyszłej reformy ze względu na brak oficjalnego stanowiska w tej sprawie zarówno Komisji Europejskiej, jak i innych instytucji unijnych.

kich trzech proponowanych przez Komisję Europejską wariantach reformy WPR po 2013 r. do najważniejszych problemów zalicza się zmiany klimatyczne. Jest więc bardzo prawdopodobne, że będzie to przedmiotem przyszłych rozwiązań legislacyjnych zmieniających obecny kształt WPR; por. *WPR do 2020...*, passim.

⁵ *Wspólnotowy model rolnictwa: jakość produkcji i informowanie konsumentów jako czynniki konkurencyjności*, opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 19 stycznia 2011 r., Dz. Urz. UE, C 18; J.-C. Bureau, L.-P. Mahé, *La réforme de la PAC au delà de 2013 – Une vision à plus long terme*, Notre Europe „Studies & Research”, nr 64 z 27 maja 2008 r., s. 4.

⁶ W. Poczta, *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje. Kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3; *Główne problemy WPR UE na tle strategii rozwoju Polski 2007-2013 oraz propozycji reform WPR i krajowej polityki rolnej*, ekspertyza dla Instytutu Ekonomiki Rolnictwa Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2008.

⁷ Z. W. Puślecki, R. Kmieciak, M. Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

⁸ Z. M. Karaczun, A. Kassenberg, M. Sobolewski, *Polityka klimatyczna Polski – wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2009; Z. M. Karaczun, B. Wójcik, *Dobry klimat dla rolnictwa?*, Warszawa 2009.

⁹ J. E. Olesen, M. Bindi, *Consequences of Climate Change for European Agricultural Productivity, Land Use and Policy*, „European Journal of Agronomy” 2002, nr 16, s. 239-262.

Wyzwania klimatyczne nie są bynajmniej nowym zagadnieniem w polityce Unii Europejskiej. Pierwsze działania w tym zakresie można było obserwować od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, gdy Wspólnota Europejska aktywnie uczestniczyła w pracach nad założeniami Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu¹⁰, próbując przekonać większość członków społeczności międzynarodowej do poparcia trudnych zadań związanych z ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych. Ambitna polityka UE na arenie międzynarodowej znalazła potwierdzenie w jej wewnętrznych aktach prawnych, składających się między innymi na kolejne „pakiety energetyczno-klimatyczne”, wyznaczające państwom członkowskim wiążące cele w zakresie produkcji energii z odnawialnych źródeł¹¹, limity emisji gazów cieplarnianych¹² oraz wskazania do zwiększania efektywności energetycznej.

2. Zmiany klimatu a rolnictwo

Zjawisko zmiany klimatu, zgodnie z definicją zawartą w Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu z 1992 r., oznacza „zmianę w klimacie spowodowaną pośrednio lub bezpośrednio działalnością człowieka, która zmienia skład atmosfery ziemskiej i która jest odróżniana od naturalnej zmienności klimatu obserwowanej w porównywalnych okresach”¹³.

¹⁰ Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., Dz. U. 1996, nr 53 poz. 238.

¹¹ Komisja Europejska określiła energetykę odnawialną jako „jedyny sektor energetyczny, wyróżniający się pod względem możliwości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń, wykorzystywania lokalnych i zdecentralizowanych źródeł energii [...]”, *Mapa drogowa na rzecz energii odnawialnej. Energie odnawialne w XXI wieku: budowa bardziej zrównoważonej przyszłości*, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 10 stycznia 2007 r., KOM(2006)848, wersja ostateczna.

¹² Przykładowo, pierwsza dyrektywa EU-ETS nr 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady nr 96/61/WE (Dz. Urz. UE, L 275, z 25 października 2003 r.). Do innych aktów prawnych wynikających z polityki klimatycznej UE zaliczyć można np. decyzję nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. dotyczącą mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE, L 49, z 19 lutego 2004 r.) czy dyrektywę nr 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającą dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dz. Urz. UE, L 114, z 27 kwietnia 2006 r.).

¹³ Art. 1 ust. 1 Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu.

Cytowana definicja opatrzona jest podwójnym błędem *idem per idem*, dlatego celowe wydaje się wyjaśnienie przynajmniej samego pojęcia „klimat”. W literaturze przedmiotu spotkać można liczne definicje klimatu, jednak w odniesieniu do problematyki poruszanej w niniejszym opracowaniu warto zwłaszcza przytoczyć definicję sformułowaną przez Z. Kundzewicza, klimatologa i eksperta Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu¹⁴. Według tego autora, klimat jest „statystycznym stanem atmosfery – średnim z dłuższego okresu obrazem pogody, opisywanym przez średnie wartości i wahania zmiennych meteorologicznych”¹⁵. Mając na uwadze przytoczone definicje, można stwierdzić, że zmiany klimatyczne stanowią wszelkie zmiany statystycznego stanu atmosfery, będące efektem działalności ludzkiej¹⁶.

Wyniki badań naukowych, w tym między innymi wnioski prac badawczych Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu dowodzą, że zmiana klimatu¹⁷ (a dokładniej jego ocieplenie) jest faktem wywołanym przez tak zwany efekt cieplarniany. Za główną przyczynę występowania tego zjawiska uważa się stężenie dwutlenku węgla, metanu, pary wodnej i tlenków azotu w atmosferze, przy czym coraz większe ilości tych gazów dostają się do atmosfery w wyniku działalności człowieka¹⁸. Według najnowszych badań naukowych, przy zachowaniu obecnego kształtu polityki przeciwdziałania zmianom klimatycznym, antropogeniczna emisja wyżej wymienionych gazów (zwanymi gazami cieplarnianymi), a w efekcie i wzrost temperatur będą się nasilać¹⁹.

W odniesieniu do rolnictwa i leśnictwa wymieniane są następujące skutki, które mogą występować w wyniku wzrostu temperatury: koniecz-

¹⁴ Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), powołany w 1988 r. przez Światową Organizację Meteorologiczną (WMO) i Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (UNEP), zajmuje się oceną wyników badań naukowych dotyczących zmian klimatu, określaniem skutków ekologicznych i społeczno-gospodarczych tych zmian oraz formułowaniem strategii ograniczania ich skutków. W 2007 r. zespół IPCC został uhonorowany Pokojową Nagrodą Nobla.

¹⁵ Z. W. Kundzewicz, *Gdyby mała wody miarka... Zasoby wodne dla trwałego rozwoju*, Warszawa 2000, s. 70.

¹⁶ Samo słowo „zmiana” jest pojęciem trudnym do zdefiniowania i dla potrzeb dalszych rozważań będzie występować w jego potocznym rozumieniu, oznaczając nowe, niewystępujące dotąd w opisywanym stanie rzeczy zjawiska.

¹⁷ Pojęcia „zmiany klimatyczne” i „zmiany klimatu” są stosowane zamiennie.

¹⁸ *Czwarty Raport IPCC 2007: Zmiana Klimatu 2007: Raport Syntetyczny. Wkład Grup roboczych I, II i III do Czwartego Raportu Oceniającego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu*, R. K. Pachauri, A. Reisinger i in. (red.), Warszawa 2009, s. 2 i n.

¹⁹ *Ibidem*, s. 7.

ność dokonywania wcześniejszych zasiewów, częstsze pożary, większe zagrożenie powodziami (lub susze na południu Europy), zanikanie bioróżnorodności, ograniczony dostęp do wody, niższa produktywność rolnicza²⁰. Za „praktycznie pewne” następstwa zmian klimatu dla rolnictwa uważa się zwiększenie plonów w regionach północnych Europy przy jednoczesnym zmniejszeniu ich wielkości w regionach cieplejszych, a także wzrost plagi owadów. Państwa, w których tereny rolnicze położone są wzdłuż linii brzegowej, muszą liczyć się z jej zasadniczą zmianą, wynikającą z podnoszenia się poziomu mórz i wód oceanicznych.

Już ten dalece niewyczerpujący wykaz skutków zmian klimatycznych, z jakimi przyjdzie się zmierzyć rolnictwu na całym świecie, pozwala przypuszczać, że muszą one być uwzględnione w polityce rolnej. Nowe uwarunkowania klimatyczne powodują zmianę w produktywności upraw rolnych w skali globalnej, co wpływa zasadniczo na ceny oraz modele produkcji i konsumpcji żywności, a dodatkowo przyczynia się do wzrostu zjawiska niedożywienia (niższego spożycia kalorii *per capita*) w państwach rozwijających się²¹. W świetle tych uwag jakakolwiek analiza obecnych i przyszłych prawnych regulacji rynków rolnych, nieuwzględniająca aspektu globalnych zmian klimatu, musi zostać uznana za niepełną.

Ze względu na przedmiot rozważań warto podkreślić, że rolnictwo odpowiada w znacznym stopniu za wzrost koncentracji w atmosferze gazów cieplarnianych, zwłaszcza metanu i podtlenku azotu²². Do rolniczych źródeł emisji tych i innych gazów cieplarnianych zalicza się między innymi produkcję zwierzęcą oraz spalanie biomasy²³ i paliw konwencjonalnych. Należy wspomnieć w tym miejscu o emisjach i zdolnościach absorpcyjnych węgla związanych z użytkowaniem gruntów, zmianami w użytkowaniu gruntów i leśnictwem²⁴.

²⁰ Są to skutki przewidziane dla północnej półkuli Ziemi, ibidem, s. 11 i n.

²¹ G. C. Nelson, M. W. Rosegrant, J. Koo, R. Robertson, T. Sulser, T. Zhu, C. Ringler, S. Msangi, A. Palazzo, M. Batka, M. Magalhaes, R. Valmonte-Santos, M. Ewing, D. Lee, *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*, IFPRI, Waszyngton, październik 2009 r., s. 4-17.

²² *Czwarty Raport IPCC 2007*, s. 77. O możliwościach i kosztach obniżenia emisji metanu i podtlenku azotu szczegółowo piszą J. Bates, N. Brophy, M. Harfoot, J. Webb, *Agriculture: Methane and Nitrous Oxide, Sectoral Emission Reduction Potentials and Economic Costs for Climate Change*, październik 2009 r., ecofys.nl/com/publications/documents/SERPEC_agriculture_report.pdf (9 marca 2011 r.).

²³ J. T. Houghton, Y. Ding, D. J. Griggs, M. Noguer, P. J. van der Linden, X. Dai, K. Maskell, C. A. Johnson, *Climate Change 2001: The Scientific Basis*, Cambridge 2001, s. 42.

²⁴ Użytkowanie gruntów, zmiany w użytkowaniu gruntów i leśnictwo (*land use, land use change and forestry*, LULUCF) tworzą odrębny sektor w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych.

Od niedawna wymienia się także inne źródło emisji gazów cieplarnianych związane z gospodarką rolną. Otóż import produktów żywnościowych i surowców rolnych z obszarów spoza europejskiego terytorium państw członkowskich UE pociąga za sobą niekorzystne skutki dla klimatu, związane zarówno z emisjami wytwarzanymi w trakcie transportu towarów, jak i z przenoszeniem produkcji rolnej do krajów, w których ani standardy emisyjne gazów cieplarnianych, ani kryteria rolno-środowiskowe nie obowiązują bądź nie są przestrzegane. Ze względu na zasadnicze różnice między tego rodzaju niekorzystnym dla klimatu wpływem polityki rolnej a negatywnymi skutkami prowadzenia gospodarki rolnej i działalności na obszarach wiejskich, zagadnienie wpływu importu (i eksportu) produktów rolnych spoza Europy na klimat wymaga odrębnego opracowania.

Między sektorem rolnym a zmianami klimatu mogą wystąpić trojaki relacje: po pierwsze – rolnictwo przyczynia się do zmian klimatu²⁵, po drugie – jest ono w wielkim stopniu uzależnione od ich skutków, a po trzecie – rolnictwo posiada ogromny potencjał w zakresie ograniczania oraz korzystnej dla siebie adaptacji do zmian klimatu. Taki potrójny wymiar zależności między rolnictwem a zmianami klimatu jest pomocny w wyjaśnieniu zakresu przedmiotowego wyzwań klimatycznych postawionych przed WPR po 2013 r. Wyzwania te wyznaczają dwa kierunki działań: z jednej strony chodzi o konieczność ochrony klimatu, a z drugiej – wymagana jest adaptacja do jego zmian.

Gdy chodzi o pierwszy kierunek działań, ochrona klimatu polega przede wszystkim na ograniczaniu emisji gazów powodujących zmiany klimatyczne. Rolnictwo i leśnictwo uznaje się za dwa podstawowe sektory zdolne do wychwytywania i magazynowania najmniejbezpiecznych z nich – dwutlenku węgla i metanu²⁶. Do podstawowych metod ograni-

nianych i potencjału do magazynowania węgla w ekosystemach. Więcej na ten temat np. A. Cowie, U. A. Schneider, L. Montanarella, *Potential Synergies between Existing Multilateral Environmental Agreements in the Implementation of Land Use, Land-use Change and Forestry Activities*, „Environmental Science & Policy” 2007, nr 10, s. 335-352.

²⁵ W 2004 r. rolnictwo odpowiadało za 13,5% całkowitej antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych. Udział leśnictwa (przy uwzględnieniu wylesiania) w tym samym czasie wyniósł 17,5%. Łącznie niemal jedna trzecia całkowitej emisji gazów cieplarnianych będących następstwem działalności człowieka pochodzi z sektorów rolnego i leśnego. Por. *Czwarty Raport IPCC 2007: Zmiana klimatu 2007*, s. 36.

²⁶ Takie przesłanki podjęcia działań na rzecz ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian zawarte zostały w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 5 maja 2010 r. w sprawie rolnictwa unijnego i zmian klimatu, zob. *Rolnictwo UE a zmiany klimatu* (2009/2157(INI)), Dz. Urz. UE, C 81 E, z 15 marca 2011 r., s. 34.

czania emisji tych gazów na obszarach wiejskich zaliczane są: ograniczenie chowu bydła i uprawy ryżu, poprawa efektywności energetycznej gospodarstw rolnych, produkcja i wykorzystywanie energii z odnawialnych źródeł (w tym zwłaszcza bioenergii), sekwestracja dwutlenku w glebie, zalesianie terenów rolniczych i skrócenie łańcuchów dostaw żywności²⁷. Wszystkie wymienione powyżej działania korzystnie wpływają na stan środowiska i stanowią instrumenty poprawy bezpieczeństwa środowiskowego²⁸.

Natomiast gdy chodzi o drugi kierunek działań, doniosłe znaczenie adaptacji do zmian klimatu w rolnictwie i leśnictwie wynika z faktu, że ocieplenie klimatu, oprócz trudnych do przewidzenia skutków, zwiększa także dynamikę cyklu hydrologicznego²⁹, od którego zależy obfitość pól rolnych i leśnych oraz produkcja zwierzęca. Nie można zatem pominąć faktu, że problematyka zmian klimatycznych wiąże się bezpośrednio z innym wyzwaniem WPR po 2013 r., którym jest racjonalna gospodarka wodna³⁰. Zmiany klimatu zaburzają gospodarkę wodną, a stanowiący realne zagrożenie w wielu państwach członkowskich niedobór wody negatywnie wpływa na wielkość plonów³¹. Europejskie rolnictwo stoi także u progu rewolucji w zakresie odmian uprawianych roślin. Na przykład w wyniku wydłużenia okresu wegetacyjnego przewiduje się zmniejszenie powierzchni upraw ziemniaka na rzecz kukurydzy, sorgo czy innych roślin kojarzonych dotychczas z cieplejszymi niż europejskie strefami klimatycznymi³².

Ważnym elementem adaptacji do zmian klimatu jest także dbałość o stan i zwiększanie powierzchni lasów, których zdolności do niwelowania różnic warunków hydrologicznych są między innymi naturalnym narzędziem

²⁷ W marcu 2011 r. Komisja Europejska przyjęła plan działań mających na celu przejście do gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r., zgodnie z którym do tego roku emisje gazów cieplarnianych pochodzących z rolnictwa mogą zostać zredukowane w przybliżeniu o czterdzieści pięć procent w porównaniu z emisją z 1990 r.; por. *A Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 8 marca 2011 r., COM(2011)112 final, s. 7.

²⁸ Od tej zasady istnieją wyjątki, np. intensywna, wielkoobszarowa uprawa roślin energetycznych stanowi zagrożenie dla różnorodności biologicznej; zob. A. Faber, *Przyrodnicze skutki uprawy roślin energetycznych*, „Uprawa roślin energetycznych a wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce”, seria „Studia i Raporty IUNG-PIB”, Puławy 2008, z. 11.

²⁹ Z. W. Kundzewicz, op. cit., s. 74.

³⁰ *WPR do 2020*, s. 10.

³¹ Z. M. Karaczun, A. Kassenberg, M. Sobolewski, op. cit., s. 79.

³² Z. M. Karaczun, B. Wójcik, op. cit., s. 20.

przeciwdziałania powodziom. Warto zwrócić uwagę, że funkcje zrównoważonej gospodarki leśnej mają charakter nie tylko adaptacyjny, ale przede wszystkim ochronny (pochłanianie dwutlenku węgla, podaż surowców do produkcji bioenergii). W ramach adaptacji do zmian klimatu mogą także powstać w przyszłości instrumenty zarządzania kryzysowego, przeznaczone dla grup producentów i spółdzielni producenckich, oraz systemy reasekuracji służące do niwelacji skutków klęsk żywiołowych³³.

Ogólnie więc można przyjąć, że adaptacja rolnictwa do zmian klimatu będzie polegać na racjonalnej gospodarce wodnej, zrównoważonej gospodarce leśnej, wprowadzaniu innowacji w uprawie roślin i chowie zwierząt, zmianach metod nawożenia, przystosowaniu do dłuższego okresu wegetacyjnego, upowszechniania upraw roślin ciepłolubnych³⁴ i wprowadzeniu specjalnych systemów ubezpieczeń i zarządzania kryzysowego. Działania na rzecz adaptacji do zmian klimatycznych mogą ustabilizować rynki rolne (lub zapobiec ich destabilizacji) i przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego.

3. Zmiany klimatu w świetle koncepcji wielofunkcyjności obszarów wiejskich i zrównoważonego rolnictwa

Reakcja WPR na wyzwania klimatyczne wiąże się z koncepcją wielofunkcyjności obszarów wiejskich i zrównoważonego rolnictwa³⁵. W koncepcji tej zakres działalności rolniczej wykracza daleko poza tradycyjną funkcję wytwarzania żywności, a rolnictwo i obszary wiejskie mają do odegrania ważną rolę w realizacji strategii zrównoważonego rozwoju³⁶.

³³ Pkt 58 i 63 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 12 marca 2008 r. w sprawie oceny funkcjonowania reformy WPR, (2007/2195(INI)), Dz. Urz. UE, C 66 E, z 20 marca 2009 r.

³⁴ Więcej o sposobach ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian w działalności rolniczej piszą m.in. Z. M. Karaczun, B. Wójcik, op. cit., s. 21 i n.

³⁵ Zob. J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010.

³⁶ Przykładowo, produkcja energii odnawialnej lub jej nośników na terenach wiejskich (np. w gospodarstwie rolnym) pełni ważne funkcje środowiskowe (ochrona klimatu), społeczne (nowe miejsca pracy, niższe rachunki za energię) i gospodarcze (poprawa bezpieczeństwa energetycznego, dopływ kapitału inwestycyjnego). Za sprawą skupienia wszystkich trzech wymienionych wyżej aspektów produkcja energii odnawialnej na obszarach wiejskich jest zgodna z założeniami koncepcji zrównoważonego rozwoju. Na temat koncepcji zrównoważonego rozwoju zob. *Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford 1987.

Wielofunkcyjność obszarów wiejskich oznacza, że podmioty podejmujące działalność na terenach nieurbanizowanych pełnią funkcje zarówno komercyjne (na przykład produkcja żywności, paliw i energii, świadczenie usług turystycznych), jak i pozakomercyjne (dostarczanie dóbr publicznych)³⁷. Stabilny klimat stanowi wartość dodaną o charakterze dobra publicznego, toteż działania podejmowane w tym zakresie w ramach polityki rolnej odzwierciedlają uznanie pozakomercyjnej funkcji rolnictwa i obszarów wiejskich. Tym samym wyzwania klimatyczne, przed którymi stoi Wspólna Polityka Rolna, spowodują jej jeszcze większe oddalenie od pierwotnego modelu WPR, w którym nadrzędnym celem była produkcja na cele żywnościowe³⁸.

W koncepcji wielofunkcyjności obszarów wiejskich i zrównoważonego rolnictwa, oprócz bezpieczeństwa żywnościowego i zapewnienia odpowiedniego poziomu życia rolników, ważne są też cele odnoszące się do ochrony środowiska (bezpieczeństwa ekologicznego)³⁹ czy dywersyfikacji źródeł i produkcji energii w rozproszeniu (bezpieczeństwo energetyczne).

Pozakomercyjna funkcja rolnictwa i obszarów wiejskich polegająca na przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym i ich skutkom jest trudnym przedmiotem wyceny czy kwantyfikacji⁴⁰. Ten aspekt wiąże się z zagadnieniem wyceny kosztów zewnętrznych (*externalities*) związanych na przykład z emisją gazów cieplarnianych, która umożliwiłaby obliczenie wartości usług niwelowania skutków zmian klimatycznych, świadczonych przede wszystkim na obszarach wiejskich.

Niewątpliwie jednak działania na rzecz ochrony klimatu i dostosowania zarówno gospodarki, jak i ekosystemów do jego zmian są częścią oczekiwań społecznych i same mogą stanowić przedmiot finansowania ze środków publicznych. Wydaje się przy tym, że zarówno Komisja Europejska, jak i poszczególne państwa członkowskie zdają sobie z tego sprawę i są skłonne zgodzić się z założeniem, że pełnienie przez sektor rolny

³⁷ Zob. J. Wilkin, op. cit., s. 13.

³⁸ Według niektórych badaczy, pierwotne cele WPR służyły również dostarczaniu dóbr o charakterze publicznym w postaci bezpieczeństwa dostaw żywności i jednolitego rynku; J.-C. Bureau, L.-P. Mahé, op. cit., s. 83.

³⁹ Por. Z. W. Puślecki, R. Kmieciak, M. Walkowski, op. cit., s. 201.

⁴⁰ Niektóre działania podejmowane w rolnictwie lub na obszarach wiejskich pełnią funkcję środowiskową i przyczyniają się do ochrony klimatu, będąc jednocześnie działaniami czysto rynkowymi. Tym samym produkcja dóbr lub usług prywatnych i publicznych zachodzi równocześnie, trudno zatem jednoznacznie ocenić charakter takiego działania. Wynika to ze zjawiska nierozłączności produkcji dóbr rynkowych od korzystnych skutków zewnętrznych, jakie się z nią wiążą (w tym i wytwarzania dóbr publicznych).

i obszary wiejskie pozarynkowych funkcji społecznych w zakresie zmian klimatu legitymizuje subsydiowanie szeroko rozumianej polityki rolnej.

Zrównoważona gospodarka rolna w duchu wielofunkcyjności obszarów wiejskich w ramach WPR promowana jest już od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku⁴¹, jednak w odniesieniu do zmian klimatu kluczowa wydaje się reforma z 2003 r., która zrewolucjonizowała jej dotychczasowy model, umożliwiając przejście od polityki wsparcia produkcji do polityki wsparcia producenta – polityki w znaczącym stopniu o charakterze redystrybucyjnym. Zmiana ta, sprzyjająca ekstensyfikacji działalności rolniczej, miała zasadnicze znaczenie dla wpływu sektora rolnego na zmiany klimatyczne. Przykładowo, w rozporządzeniu Rady nr 1782/2003 zawarte zostały postulaty zachowania trwałych pastwisk ze względu na ich „pozytywny wpływ na środowisko”. Uznano także, że „celowe jest przyjęcie środków działania mających na celu zachęcenie do utrzymania istniejących trwałych pastwisk, aby uniknąć ich masowego przekształcenia w grunty orne”⁴². Takie praktyki rolno-środowiskowe, dzięki uniknięciu dodatkowych emisji powstających w wyniku zmiany użytkowania gruntów, przyczyniają się w znacznym stopniu do przeciwdziałania zmianom klimatycznym.

Jednocześnie od 2003 r. znacząco wzmacniana jest rola drugiego filaru WPR kosztem stopniowego redukcji wsparcia bezpośredniego i instrumentów znajdujących się w jej pierwszym filarze. Warto przy tym zaznaczyć, że redystrybucja środków zgromadzonych w filarze drugim, a tym samym – kierunki rozwoju obszarów wiejskich, zależą od decyzji podejmowanych na szczeblach krajowych i regionalnych. Za sprawą decentralizacji i stopniowej nacjonalizacji WPR część odpowiedzialności za realizację jej celów przeszła tym samym w ręce państw członkowskich.

Bezpośrednie odwołanie do wyzwań zmian klimatu sformułowane zostało dopiero w Komunikacie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego – „Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR” z 2007 r., w ramach *health check*⁴³. W komunikacie Komisja wyraźnie

⁴¹ M. Walkowski, *Regionalne i globalne uwarunkowania reform wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej*, Poznań 2007, s. 59.

⁴² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 Dz. Urz. UE, L 270, z 21 października 2003 r.

⁴³ *Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR*, Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 20 listopada 2007 r., KOM(2007) 722, wersja ostateczna.

przedstawiła cel przeglądu funkcjonowania WPR, którym miała być odpowiedź na pytanie: „jak stawić czoła nadchodzącym wyzwaniom, takim jak zmiany klimatyczne?”. W punkcie 4.2. cytowanego dokumentu Komisja stwierdziła, że „wśród wyzwań, które stoją przed rolnictwem Unii Europejskiej, zmiana klimatu, bioenergia oraz zarządzanie zasobami wodnymi mają kluczowe znaczenie. Z nich trzech zmiany klimatu jawią się jako główne wyzwanie, gdyż pozostałe dwie dziedziny są z nimi ściśle powiązane”⁴⁴.

Zwieńczeniem *health check* była rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2008 r., w której kwestia zmian klimatu stanowiła przesłankę do utrzymania niektórych regulacji w ramach wspólnej organizacji rynku oraz wprowadzenia instrumentów służących ochronie klimatu i adaptacji do jego zmian poprzez odpowiednie praktyki rolno-środowiskowe, produkcji bioenergii (zwłaszcza biopaliw) oraz stworzeniu „sieci bezpieczeństwa” przed ryzykiem związanym ze zmianami klimatu i dostosowaniu do niego systemu ubezpieczeń producentów rolnych⁴⁵.

Jak wskazuje F. Albisinni, „plac budowy” reform pozostaje otwarty, a sam model WPR ulega dynamicznym, niedającym się przewidzieć do końca przemianom⁴⁶. W takim ujęciu wydaje się naturalne, że WPR – tak z resztą, jak każda inna polityka UE – jest stale dostosowywana do nowych wymagań społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Wyzwania klimatyczne zaliczyć należy do kategorii nowych czynników kształtujących strategię i polityki unijne, wpływającej na proces reformowania WPR.

4. Determinanty realizacji wyzwań klimatycznych WPR po 2013 r.

Według A. Jambor i R. Harvey na kształt WPR wpływają przede wszystkim cztery czynniki: a) budżet UE, b) zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony⁴⁷, c) negocjacje w ramach Światowej Organizacji Handlu

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Pkt 3 wprowadzenia do Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 12 marca 2008 r. w sprawie oceny funkcjonowania reformy WPR, op. cit.

⁴⁶ F. Albisinni, „Reformy reform” *Wspólnej Polityki Rolnej a art. 39 i 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 138.

⁴⁷ Chodzi tu zwłaszcza o wprowadzoną nim mocniejszą pozycję Parlamentu Europejskiego i wartość „trwałego rozwoju Europy opartego na zrównoważonym wzroście gospodarczym”; art. 2 ust. 3 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE, C 306, z 17 grudnia 2007 r.

(World Trade Organisation – WTO) i d) europejskie prawo konkurencji⁴⁸. Powyższe czynniki będą determinować także rodzaj i zakres działań skierowanych na ochronę klimatu i adaptację do jego zmian, realizowanych w ramach WPR po 2013 r.

4.1. Wyzwania klimatyczne Wspólnej Polityki Rolnej a budżet UE

Przed wszystkim warto zwrócić uwagę na ogólną problematykę finansowania WPR z unijnego budżetu. Poziom wydatków z budżetu UE przeznaczanych na politykę rolną budzi wiele kontrowersji i stanowi przedmiot debaty publicznej, która toczy się u progu kolejnej reformy WPR i przyjęcia nowej perspektywy budżetowej. Z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania nasuwa się zwłaszcza jedno pytanie: jaki wpływ będzie miał budżet UE na nowe wyzwania WPR?

Zależność wszystkich instrumentów wsparcia działań w ramach WPR (w tym również tych dotyczących ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian) od wysokości środków z budżetu UE przeznaczonych na te cele nie budzi dziś żadnych wątpliwości. Skoro obecna unijna perspektywa budżetowa dobiega końca w 2013 r., trzeba na nowo ustalić miejsce WPR w budżecie UE (a chodzi tu o niebagatelne sumy – wydatki na WPR wynosiły 42% całkowitego budżetu UE w 2010 r.⁴⁹).

W wydanym pod koniec 2010 r. komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie przeglądu budżetu⁵⁰ podkreślone zostały trzy długoterminowe wyzwania, jakim sprostać ma UE w nadchodzących latach. Są to: zmiany demograficzne, zmiany klimatu i presja na zasoby naturalne. Należy przy tym pamiętać, że sformułowanie przez Komisję Europejską zadań, z jakimi przyjdzie zmierzyć się gospodarce europejskiej, może mieć niebagatelne znaczenie dla wydatków z budżetu UE, między innymi ze względu

⁴⁸ A. Jambor, D. Harvey, *Cap Reform Options: A Challenge for Analysis and Synthesis*, 84th Annual Conference of Agricultural Society, Edynburg 2010, s. 10-13.

⁴⁹ Na podstawie raportu Komisji Europejskiej z 28 października 2010 r., *Agriculture in the European Union – Statistical and economic information 2010*, ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table_en/C4-1-341.pdf (12 marca 2011 r.).

⁵⁰ *Przegląd budżetu UE*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Parlamentów Narodowych z 19 października 2010 r., KOM(2010) 700, wersja ostateczna.

na zasadę szczegółowości budżetu, zgodnie z którą każdy wydatek powinien mieć przypisany jasno określony cel⁵¹.

Jak widać, cele budżetowe UE pokrywają się z priorytetami wyznaczonymi w innych strategiach i planach, jest zatem niemal pewne, że klimatyczne wyzwanie WPR po 2013 r. uzyska wsparcie finansowe ze wspólnego budżetu. Kwestią do rozwiązania pozostaje jednak forma i zakres takiego finansowania.

W powołanym wyżej Komunikacie Komisja zaakcentowała ważną rolę solidarności finansowej państw członkowskich, która w przypadku niektórych celów UE oznacza wspólny wysiłek na rzecz lokalnych inwestycji. Taka solidarność odgrywa kluczową rolę w finansowaniu przedsięwzięć mających na celu ochronę przed zmianami klimatycznymi i adaptację do nich⁵². W ten sposób Komisja uzasadnia, że nie można pozostawić kwestii klimatycznych i środowiskowych wyłącznie finansowaniu z budżetów krajowych, gdyż – jako transgraniczne – wymagają one solidarnej i ponadnarodowej mobilizacji i redystrybucji środków finansowych. Okazuje się zatem, że Komisja, włączając wyzwania klimatyczne do priorytetów przyszłej WPR, uniemożliwi do pewnego stopnia ewentualną renacjonalizację i ograniczenie wydatków z budżetu UE na jej rzecz.

Oprócz problemu wysokości budżetu, odrębne zagadnienie stanowi podział środków finansowych pomiędzy cele polityki rynków rolnych a cele strategii rozwoju obszarów wiejskich. Mechanizm modulacji systematycznie zwiększa nakłady na rozwój obszarów wiejskich i politykę strukturalną w ramach drugiego filaru WPR. Wydaje się, że ta tendencja ma szansę się utrzymywać również po 2013 r. Trudno jednak jednoznacznie rozstrzygać tę kwestię, ponieważ nadal nie do końca jest znana nowa struktura WPR po reformie.

Kontrowersje może budzić sama konieczność dodatkowego wsparcia rolników w odniesieniu do wyzwań klimatycznych WPR po 2013 r. Odpowiednie mechanizmy gwarantujące opłacalność produkcji, wykorzystania na potrzeby własne i sprzedaży do sieci energii z odnawialnych źródeł oraz wspieranie rolnictwa ekologicznego stanowią w niektórych przypad-

⁵¹ Por. np. B. Biernas (red.), *Finanse Unii Europejskiej*, Wrocław 2005, s. 143. Problematyka zmian klimatu może stanowić odrębne kryterium przedmiotowe w klasyfikacji budżetowej.

⁵² „Działania w celu propagowania ochrony środowiska lub przeciwdziałania zmianie klimatu mogą mieć wymiar lokalny, ale zakres korzyści jest dużo szerszy. W takich przypadkach, inwestycje dostępne na poziomie krajowym często nie wystarczą, aby pobudzić do działania, lecz zaniechanie działania może być przyczyną rzeczywistych strat dla całej Europy”, *Przegląd budżetu UE...*, s. 7.

kach wystarczające bodźce zachęcające do wprowadzania w życie „niskoemisyjnych” modeli gospodarstw rolnych, w których stosowane są przyjazne klimatowi praktyki rolnicze⁵³.

Przechodząc do analizy kolejnego czynnika wpływającego na WPR, należy zaznaczyć, że ważną przesłankę reformy WPR stanowi potrzeba dopasowania jej do postanowień zawartych w Traktacie z Lizbony oraz strategii „Europa 2020”⁵⁴, a także celów UE wynikających pośrednio z obowiązujących już aktów prawa unijnego (np. dyrektywy nr 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii z odnawialnych źródeł⁵⁵).

4.2. Wyzwania klimatyczne Wspólnej Polityki Rolnej w świetle postanowień Traktatu z Lizbony

Traktat z Lizbony⁵⁶ nie zmienił podstawowych celów WPR, jakie zostały jej przypisane w 1957 r.⁵⁷. Wyzwania klimatyczne pozostają w dalszym ciągu domeną prawa wtórnego UE i dokumentów o charakterze *soft law*. Istotną z punktu widzenia polityki rolnej zmianą wprowadzoną Trak-

⁵³ Przykładowo, w rodzinnym gospodarstwie rolnym *Fattoria La Vialla*, znajdującym się w Toskanii we Włoszech, w wyniku odpowiednio dobranych praktyk rolno-środowiskowych udaje się zmniejszyć o ok. 4 tys. ton emisję dwutlenku węgla rocznie. Nawożenie gleb naturalnymi odpadami i produktami ubocznymi z produkcji zwierzęcej oraz wytwarzanie energii za pomocą paneli słonecznych sprawiają, że bilans emisji dwutlenku węgla do atmosfery z tego gospodarstwa jest ujemny, a właściciele farmy dodatkowo zarabiają na sprzedaży nadwyżek produkcji energii elektrycznej. W 2010 r. *Fattoria La Vialla* zatrudniała 130 pełnoetatowych pracowników, a stałe zyski pochodziły ze sprzedaży ponad sześćdziesięciu różnych produktów organicznych; zob. *Carbon Farmers*, film z cyklu „Environmental Atlas of Europe”, zrealizowany w ramach wspólnego projektu Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) i Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP), do obejrzenia na stronie internetowej: eea.europa.eu/atlas/eea/carbon-farmers/video/carbon-farmers-environmental-atlas-of-europe-2014-italy/view (20 marca 2011 r.).

⁵⁴ *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r., KOM(2010) 2020, wersja ostateczna.

⁵⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy nr 2001/77/WE oraz nr 2003/30/WE, Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r.

⁵⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE, C 306, z 17 grudnia 2007 r.

⁵⁷ Art. 39 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Traktat ten został podpisany 25 marca 1957 r., wszedł w życie 1 stycznia 1958 r., nie został opublikowany w „Dzienniku Urzędowym”.

tatem z Lizbony było podzielenie kompetencji w zakresie WPR pomiędzy UE a państwa członkowskie. Do dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony jedynie kompetencje w zakresie drugiego filaru WPR były dzielone między UE a państwa członkowskie, a od 1 grudnia 2009 r. podział ten dotyczy także pierwszego filara⁵⁸. Ma to zasadnicze znaczenie ze względu na możliwość częstszego odwoływania się przez państwa członkowskie do zasady pomocniczości, zgodnie z art. 5 § 3 Traktatu o Unii Europejskiej po reformie. Dyskrecjonalna forma podejmowania decyzji przez państwa członkowskie może mieć kluczowe znaczenie w odniesieniu do rodzaju i skali działań na rzecz ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian.

Ponadto instytucja współdecydowania wzmocniła zasadniczo rolę Parlamentu Europejskiego w procedurach legislacyjnych WPR⁵⁹. Nowy podział sił widać zwłaszcza w polityce budżetowej. Parlament Europejski decyduje wspólnie z Radą o wydatkach z budżetu, w tym o środkach finansowych, które przeznaczone będą na WPR i jej nowe zadania po 2013 r.⁶⁰ Parlament Europejski, dokonując podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie, powinien szczególnie uwzględniać stanowiska parlamentów krajowych. Taka demokratyzacja procedury legislacyjnej sprzyja realizacji celów politycznych znajdujących szerokie poparcie społeczne. Wyzwania klimatyczne niewątpliwie można do takich celów zakwalifikować, czego wyrazem są chociażby wyniki debaty publicznej w sprawie kształtu WPR po 2013 r.⁶¹

Zachowanie pierwotnych celów traktatowych WPR bynajmniej nie stoi w sprzeczności z nowymi kierunkami jej rozwoju po 2013 r., a konieczność przeciwstawienia się i adaptacji do zmian klimatu wpisuje się w przesłanki realizacji celów zawartych w art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Co więcej – korzyści, które płyną z podjęcia działań związanych z wyzwaniami klimatycznymi, prowadzą również do realizacji ogólnych celów WPR, takich jak zwiększenie wydajności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, podniesienie poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacja rynków, zapewnienie bezpieczeństwa żywności (obejmującego gwarancje dostaw żywności po rozsądnych cenach) oraz bezpieczeństwa ekologicznego i energetycznego.

⁵⁸ Na ten temat pisze m.in. C. Blumann, *La PAC et le Traité de Lisbonne*, analiza sporządzona dla Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego, IP/B/AGRI/IC/2008_061, z 20 października 2008 r.

⁵⁹ Art. 42 i 43 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE, C 83, z 30 marca 2010 r.

⁶⁰ Tytuł II TFUE, op. cit.

⁶¹ *Wspólna Polityka Rolna po 2013 – streszczenie komentarzy*, s. 5.

4.3. Wyzwania klimatyczne Wspólnej Polityki Rolnej w świetle zasad Światowej Organizacji Handlu

Przedmiot niniejszych rozważań nie obejmuje relacji między WTO a Unią Europejską w odniesieniu do handlu towarami pochodzenia rolniczego. Celowe jest natomiast przypomnienie, że społeczność międzynarodowa krytycznie odnosi się do protekcjonizmu, którym UE obejmuje własne rynki rolne. Brak aprobaty wobec wsparcia produkcji rolnej, subsydiów eksportowych, ceł i innych instrumentów zniekształcających konkurencję w handlu międzynarodowym uzasadnia przychylnie stanowisko WTO wobec tendencji zwiększania roli polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich w ramach drugiego filara WPR⁶².

Tym samym łatwo dostrzec, że działania na rzecz ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian w ramach WPR należą do nielicznych obszarów aktywności UE, których wsparcie zasadniczo nie budzi kontrowersji na forum WTO. Już bowiem w 1994 r., w ramach tak zwanej Rundy Urugwajskiej, za dopuszczalne uznane zostało wsparcie sektora rolnego, które wynikałoby z niekomercyjnych przesłanek, zwłaszcza w odniesieniu do działalności związanej z „ochroną i zachowaniem środowiska”⁶³. Względy pozahandlowe (*non-trade concerns*) miały od tamtej pory być uwzględniane w ogólnym procesie liberalizacji handlu rolnego⁶⁴. Dzięki tak zwanej zielonej skrzynce, czyli pakietowi środków, w których subsydia dla sektora rolnego nie są traktowane jako instrumenty zakłócające handel międzynarodowy, WTO stworzyło swoistą przestrzeń do debaty na temat wspólnych zasad dotyczących problemów środowiskowych i wynikających z nich ograniczeń wolnego handlu⁶⁵.

W literaturze przedmiotu spotkać można nawet opinie, że rozwój koncepcji wielofunkcyjności obszarów wiejskich był odpowiedzią na liberali-

⁶² Więcej na temat legitymacji prawnej i politycznej specjalnego statusu sektora rolnego w WTO, wynikającej z oddzielenia gospodarczo-handlowej funkcji działalności rolniczej od innych działalności podejmowanych na obszarach wiejskich, zob. J. Martínez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 47-60; P. L. Paarlberg, M. Bredahl, J. G. Lee, *Multifunctionality and Agricultural Trade Negotiations*, „Review of Agricultural Economics” 2002, nr 2(24), s. 322-335.

⁶³ Akapit pierwszy Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzonego w Marakeszu 15 kwietnia 1994 r., Dz. U. 1995, Nr 98, poz. 483.

⁶⁴ Art. 20 Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej (Uruguay Round Agreement on Agriculture, URAA), s. 58.

⁶⁵ E. R. Martínez, *La multifuncionalidad agraria en una perspectiva internacional. Posibilidades y límites de un concepto*, uv.es/ereig/es/documentos/multifuncionalidad Santiago.pdf, s. 29 (5 kwietnia 2011 r.).

zaczę handlu międzynarodowego. „Zielona skrzynka” pozwala bowiem częściowo zastąpić tradycyjną koncepcję „wyjątku rolnego”, która funkcjonuje bez przeszkód od rozpoczęcia Rundy Urugwajskiej GATT w drugiej połowie lat osiemdziesiątych⁶⁶. Innym argumentem na rzecz podjęcia wyzwań klimatycznych przez europejski sektor rolny, podzielanym przez partnerów handlowych UE, jest konieczność przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa żywnościowego. Zmiany klimatu są postrzegane jako „kluczowy problem z punktu widzenia światowego zaopatrzenia w żywność”⁶⁷, a biorąc pod uwagę zasięg ich następstw – stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego na całym świecie, w tym zwłaszcza na obszarach państw rozwijających się.

W komunikacie wydanym 2 lutego 2011 r.⁶⁸ Komisja Europejska zwróciła uwagę na niestabilność rynków rolnych, która jest wynikiem oddziaływania czynników strukturalnych, takich jak wzrost liczby ludności na świecie, presja na grunty rolne oraz zmiany klimatyczne. Skutkiem owej niestabilności są między innymi znaczne, niedające się przewidzieć wahania cen towarów rolnych.

Nieprzewidywalność cenowa wiąże się z kolei z ryzykiem ekonomicznym producentów i podmiotów zajmujących się obrotem towarowym na rynkach rolnych oraz zagrożeniem bezpieczeństwa żywnościowego dla całego społeczeństwa. O ile ryzyko finansowe można niwelować częściowo poprzez zawieranie kontraktów terminowych i stosowanie innych towarowych instrumentów pochodnych, o tyle utrata bezpieczeństwa żywnościowego, a w szczególności bezpieczeństwa dostaw żywności, godzi bezpośrednio w całą gospodarkę i dobrobyt społeczny nie tylko państw członkowskich UE, lecz także państw rozwijających się, które importują żywność z jej terytorium.

Komisja Europejska wraz z takimi organizacjami międzynarodowymi, jak Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zajmują zgodne stanowisko potwierdzające występowanie ścisłych powiązań między sytuacją na rynkach finansowych a bezpieczeństwem żywnościowym – obydwa elementy zależą bowiem od stabilności dostaw

⁶⁶ Zob. J. Martínez, op. cit., s. 53.

⁶⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa dostaw w rolnictwie i w sektorze spożywczym w UE, Dz. Urz. UE, C 54, z 19 lutego 2011 r., s. 21.

⁶⁸ *Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2011) 25, wersja ostateczna, s. 5.

i cen towarów (w szczególności cen żywności i energii). W świetle powyższych przesłanek nie dziwi fakt, że również bezpieczeństwo żywnościowe znalazło się w centrum projektowanej reformy WPR po 2013 r. Komisja Europejska podkreśla zwłaszcza konieczność ustanowienia odpowiednich ram prawnych, które usprawnią łańcuch dostaw żywności i przyczynią się do wzrostu przejrzystości mechanizmów kształtujących rynki rolne. W odniesieniu do niestabilności rynków żywnościowych rolę UE ma być „aktywny udział w jej likwidowaniu”⁶⁹.

Trudniej dostrzegalne na pierwszy rzut oka są powiązania między bezpieczeństwem żywnościowym a wyzwaniami klimatycznymi, choć nie ma wątpliwości, że istnieje korelacja obu tych elementów. Można wskazać powiązania na co najmniej trzech płaszczyznach:

a) zmiany klimatu i związane z nimi anomalie pogodowe wpływają zazwyczaj niekorzystnie na wysokość plodów rolnych. Brak możliwości przewidzenia takich zjawisk przyczynia się do niestabilności cen na rynkach globalnych. Fizyczny niedobór produktów rolnych na rynkach oraz duża zmienność cenowa (*price volatility*) wykluczają bezpieczeństwo żywnościowe;

b) należy zwrócić uwagę na bliskie powiązania między zjawiskiem zmian klimatu a kwestiami bezpieczeństwa żywnościowego. Konieczność ograniczania emisji gazów cieplarnianych, wynikająca między innymi z troski o klimat, implikuje rezygnację z konwencjonalnych technologii wytwarzania energii (zwykle opartych na węglu) i przejście na droższą energetykę odnawialną i jądrową⁷⁰ albo zakup specjalnych uprawnień do emisji. W każdym z wariantów przedsiębiorstwa energetyczne ponoszą wyższe koszty w porównaniu ze stanem wyjściowym⁷¹. Zmiany te powodują z kolei podwyżki cen energii dla odbiorcy końcowego i w efekcie wzrost cen wszystkich dóbr konsumpcyjnych, w tym produktów żywnościowych. Przystępność cenowa żywności stanowi warunek konieczny istnienia bezpieczeństwa żywności⁷²;

⁶⁹ Ibidem, s. 22.

⁷⁰ Przy założeniu, że inwestycje w nowe technologie w początkowej fazie wymagają większych nakładów finansowych niż utrzymanie dotychczasowych „brudnych” bloków energetycznych.

⁷¹ Od 2013 r. (w tzw. III okresie rozliczeniowym) wszystkie uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych będą musiały być rozdzielane poprzez aukcję; por. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę nr 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r.

⁷² J. Schmidhuber, F. N. Tubiello, *Global Food Security under Climate Change*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA” 2007, nr 104/50, s. 19703-19708.

c) jedno z ogniw łączących zmiany klimatu z bezpieczeństwem żywnościowym odnosi się do konkurencji między przeznaczeniem gruntów rolnych do produkcji roślin na cele żywnościowe a ich zagospodarowaniem pod celowe uprawy energetyczne. Wprowadzanie upraw roślin energetycznych kosztem areалу roślin na cele żywnościowe zmniejsza podaż surowców rolnych przeznaczonych na pasze i żywność⁷³.

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, łatwo zauważyć, że ilekroć poruszana jest kwestia bezpieczeństwa żywności, należałoby także uwzględnić problematykę zmian klimatycznych⁷⁴. Można też przypuszczać, że organizacje międzynarodowe zajmujące się zagadnieniami związanymi z bezpieczeństwem żywnościowym (np. FAO) będą bacznie śledzić wpływ „wyzwań klimatycznych” na kształt WPR po 2013 r.

5. Wyzwania dla WPR związane ze zmianami klimatycznymi a polityka konkurencji UE

Światowy kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2009 r., osłabił dotychczas stale rosnące tendencje deregulacyjne w gospodarkach światowych. Interwencja państwa przestała należeć do działań kojarzonych wyłącznie ze zniekształcaniem wolnego handlu. Kryzys nie ominął europejskich rynków rolnych, a rosnąca potrzeba bezpieczeństwa i solidarności wzmocniła uzasadnienie wsparcia działalności podejmowanej na obszarach wiejskich (w tym rolnictwa)⁷⁵, stanowiąc jednocześnie argument przeciwko renowacji WPR.

W opublikowanej przez Komisję Europejską w marcu 2010 r. strategii „Europa 2020”, stanowiącej reakcję UE na globalny kryzys finansowy, zawartych zostało pięć wymiernych celów, w tym jeden związany ze zmianą klimatu i produkcją energii⁷⁶. Zgodnie z założeniami przyjętymi

⁷³ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na problematykę deforestacji lub zaniechania zalesień, przeprowadzanych w celu zagospodarowania gruntów pod uprawy energetyczne. Takie praktyki stanowią klasyczny przykład wynaturzenia działań podejmowanych w związku z walką ze zmianami klimatu i pośrednio stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego i równowagi ekologicznej na danym obszarze.

⁷⁴ Por. *Rolnictwo, bezpieczeństwo żywnościowe i zmiana klimatu*, zalecenie Komisji z 28 kwietnia 2010 r. w sprawie inicjatywy w zakresie wspólnego planowania badań naukowych, Dz. Urz. UE, L 111, z 4 maja 2010 r.

⁷⁵ F. Albisinni, op. cit., s. 143.

⁷⁶ Do pozostałych czterech celów Komisja Europejska zaliczyła: edukację, walkę z ubóstwem, zatrudnienie oraz badania i innowacje.

w tym dokumencie, zmiany strukturalne w Europie mają doprowadzić do przejścia do niskoemisyjnej, „odpornej” na zmiany klimatyczne gospodarki do 2050 r.⁷⁷ Owa „odporność” ma zostać osiągnięta dzięki realizacji strategii ograniczania emisji gazów cieplarnianych, a pośrednim jej skutkiem będzie zachowanie różnorodności biologicznej – jednego z priorytetów unijnej polityki ochrony środowiska i planowanej nowej WPR.

Zreformowana WPR ma przyczynić się do realizacji strategii „Europa 2020” zwłaszcza w odniesieniu do postulowanych w niej:

a) inteligentnego rozwoju – poprzez innowacyjność w rolnictwie i stosowanie nowoczesnych technologii, także związanych z efektywnością energetyczną, wytwarzaniem energii odnawialnej i przyjaznym klimatem technikom nawożenia;

b) zrównoważonego rozwoju – dzięki racjonalnej gospodarce gruntowej, wytwarzaniu dóbr o charakterze publicznym i redukcji emisji dwutlenku węgla,

c) rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – za pomocą wspierania dochodów rolników prowadzących działalność zgodnie z dobrymi praktykami rolno-środowiskowymi, tworzenie nowych miejsc pracy, między innymi dzięki inwestycjom w odnawialne źródła energii na obszarach wiejskich oraz rozwijanie rynków lokalnych⁷⁸.

W marcu 2011 r. Rada Unii Europejskiej potwierdziła wyznaczone wcześniej trzy główne wyzwania WPR: zapewnienie stabilnej produkcji żywności, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu oraz harmonijny rozwój terytorialny. Co więcej, Rada zobowiązała się do „zapewnienia, że rolnictwo europejskie będzie jednym z rozwiązań problemu zmian klimatycznych a WPR, jako najbardziej powszechna z polityki unijnych, znacząco przyczyni się do niskowęglowego wzrostu gospodarczego oraz efektywnej kosztowo mitygacji zmian klimatu i adaptacji w obszarach wiejskich”⁷⁹.

Na podstawie analizy możliwych scenariuszy przedstawianych przez ośrodki analityczno-badawcze typu *think-tank*, niezależnych ekspertów, rządy państw członkowskich czy wreszcie Komisję Europejską, widać wyraźnie, że w nowym kształcie WPR doniosłą rolę odgrywać będą cele

⁷⁷ *EUROPA 2020...*, s. 18.

⁷⁸ *WPR do 2020*, s. 7.

⁷⁹ Teza 7 i 30 Konkluzji Prezydencji w sprawie komunikatu Komisji: *WPR do 2020 r. Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, przyjętej na 3077 Spotkaniu Rady Unii Europejskiej ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, Bruksela, 17 marca 2011 r.

nieprodukcyjne polityki rolnej⁸⁰. Ważne wydaje się przy tym, że problemy związane z przeobrażeniami klimatycznymi jednoczą poszczególne państwa członkowskich UE, zmiany w środowisku naturalnym należą bowiem do problemów o charakterze transgranicznym. Troska o środowisko, w tym o ochronę atmosfery przed nadmierną emisją gazów cieplarnianych, może stanowić wspólny mianownik strategii politycznych państw członkowskich i konsolidować ich cele w ramach WPR.

6. Miejsce wyzwań klimatycznych w modelu WPR po 2013 r.

Kluczowym zagadnieniem wydaje się konstrukcja modelu WPR po 2013 r. Istnieje duże prawdopodobieństwo utrzymania jej „filarowej” struktury, nie jest jednak do końca pewne, czy zostaną utrzymane tylko dwa filary, czy więcej⁸¹. Jednocześnie różnorodność i wielowymiarowość⁸² instrumentów walki i adaptacji do zmian klimatycznych przewidzianych w ramach WPR nie pozwala przypisać ich do jednego z dwóch istniejących obecnie filarów.

Wydaje się, że nowe wyzwania związane ze zmianami klimatu będą stanowić integralną część wszystkich segmentów WPR po reformie, bez względu na ich liczbę i charakter. Zarówno bowiem wsparcie dochodów rolników, jak i polityka obszarów wiejskich zawierają w sobie elementy, które można by przypisać do odpowiednich instrumentów unijnej polityki klimatycznej w ramach WPR. Nie sposób wyłączyć „wyzwań klimatycznych” z pierwszego filara WPR, ponieważ istotę umieszczonego w nim mechanizmu płatności bezpośrednich stanowi wsparcie dochodu rolnika, które może być uzasadnione koniecznością wynagrodzenia go za dostarczanie pozakomercyjnych dóbr publicznych.

Niemniej jednak przeważająca część instrumentów realizacji tych zadań znajduje bądź znajdzie się w drugim filarze WPR, stanowiącym motor rozwoju wielofunkcyjnego zrównoważonego rolnictwa i obszarów wiejskich. Potwierdzenie tej tezy zawarte jest w Komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie WPR do 2020 r., w którym Komisja przyjęła,

⁸⁰ W. Chmielewska-Gill, A. Chlebicka, A. Poślednik, I. Pomianek, *Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*, FAPA/SAEPR, Warszawa, kwiecień 2010, s. 5 i n.

⁸¹ D. O'Brien, *Parliament Questions CAP Reform*, „The Independent” z 1 marca 2011 r., independent.ie/farming/parliament-questions-cap-reform-2560036.html (5 marca 2011 r.).

⁸² A. Jambor, D. Harvey, op. cit., s. 17.

bazując na ustaleniach zawartych w przeglądzie budżetu⁸³, że WPR po reformie będzie podzielona na „bardziej ekologiczny i opierający się na sprawiedliwym podziale środków” filar pierwszy oraz filar drugi, w którym większa uwaga zostanie poświęcona „konkurencyjności i innowacji, zmianom klimatu i środowisku naturalnemu”⁸⁴.

7. Stanowisko Polski

Zgodnie z polskim stanowiskiem, Wspólna Polityka Rolna po 2013 r. będzie pełnić „szczególną rolę w osiągnięciu w UE zrównoważonego rozwoju, ochronie środowiska naturalnego i przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym”⁸⁵. Podkreślona została wielka waga solidarności finansowej i zmniejszenia wsparcia cenowego oraz utrzymania budżetu WPR na co najmniej dotychczasowym poziomie. Polska należy do tych państw członkowskich UE, którym najbardziej zależy na utrzymaniu silnej WPR, nie dziwi zatem fakt, że jednoczące, ponadgranicznie wyzwania klimatyczne znalazły aprobatę polskich polityków.

Stanowisko rządu polskiego w debacie nad kształtem WPR po 2013 r. zdaje się zmierzać do osiągnięcia nadrzędnego celu – wykluczenia możliwości pełnej renacjonalizacji polityki rolnej i zagwarantowywania stałych dopłat na poziomie nie niższym niż dotychczasowy. Jak już wcześniej wspomniano, potrzeba solidarnego finansowania działań w obszarze walki ze skutkami i adaptacji do zmian klimatu wzmacnia przesłanki utrzymania budżetu WPR na wysokim poziomie, co obala argumenty za zniesieniem wspólnego finansowania unijnej polityki rolnej.

W odniesieniu do adaptacji do zmian klimatu polski rząd dostrzegł konieczność wprowadzenia „instrumentów zarządzania ryzykiem i kryzysami w rolnictwie”, które stanowiłyby zabezpieczenie przed następstwami zmian klimatycznych w postaci suszy, powodzi czy pojawiania się patogenów roślin i zwierząt. Chodzi między innymi o wprowadzenie zarządzania kryzysowego, które – w razie wystąpienia czynników destabilizujących rynek wewnętrzny – przyczyni się do amortyzacji ich negatywnych

⁸³ *Przegląd budżetu UE...*, s. 13.

⁸⁴ *WPR do 2020...*, s. 3.

⁸⁵ *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku*, dokument Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, czerwiec 2009 r., minrol.gov.pl/pol/content/download/25575/142844/file/Stanowisko_WPR_2013.pdf (10 marca 2011 r.).

skutków i przywróci spójność obrotu handlowego produktami rolnymi i żywnością⁸⁶.

Z drugiej jednak strony to, co stanowi szansę na lepszą przyszłość polskiego rolnictwa, może stanowić zagrożenie dla pozostałych gałęzi gospodarki (zwłaszcza energetyki) i jest przedmiotem krytyki wielu przedsiębiorców, ekonomistów i polityków⁸⁷. Koszty ekonomiczne związane z rozszerzeniem europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji, które poniesie Polska w najbliższych latach, z pewnością znacznie przewyższą dotacje, które zasila krajowy sektor rolny w związku z „wyzwaniem klimatycznym” podjętym przez UE. Dodatkowo w Polsce nadal silny jest paradygmat maksymalizacji korzyści makroekonomicznych płynących z wykorzystywania wielkich bloków konwencjonalnej energetyki systemowej i niechęć do rozwijania rozproszonych źródeł wytwarzania energii, które zwykle zlokalizowane są na obszarach wiejskich. W tym kontekście zarysowuje się pewna niespójność polskiego stanowiska, polegająca z jednej strony na krytyce polityki klimatycznej UE, a z drugiej – na niechęci polskich władz do rezygnacji z dotacji związanych z przekształceniami strukturalnymi i modernizacją gospodarstw rolnych podejmowanych w ramach nowych wyzwań WPR po 2013 r. Rozbieżność tę tłumaczyć można częściowo faktem, że Polska sama siebie widzi nadal jako beneficjenta instrumentów wsparcia w ramach tak zwanej polityki „doganiania” (*catching-up*) państw lepiej od nich rozwiniętych. Nie ma zatem wątpliwości, że dodatkowa legitymizacja podtrzymania wsparcia bezpośredniego rolników i silnej WPR zyska aprobatę polskich decydentów, zwłaszcza że decyzja o uwzględnieniu nowych wyzwań w WPR po reformie nie prowadzi do pominięcia dotychczasowych celów, jakie były realizowane przez politykę rolną UE.

8. Konkluzje

Od niemal dwudziestu lat społeczność międzynarodowa podejmuje działania na rzecz walki z globalnym ociepleniem klimatu lub przystosowania do następstw tego zjawiska. Sektory rolny i leśny spełniają w tym zakresie istotną funkcję, są bowiem nie tylko szczególnie narażone na

⁸⁶ Ibidem, s. 4.

⁸⁷ Problematykę skutków polityki klimatycznej UE dla polskiej gospodarki porusza m.in. Z. Kamieński, *Przepaść w myśleniu o klimacie*, „Czysta Energia” 2011, nr 3, s. 9.

negatywny wpływ zmian klimatycznych, lecz posiadają także znaczący potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych – czynników powodujących te zmiany. Aktywna polityka klimatyczna Unii Europejskiej wpływa już na liczne sektory gospodarki państw członkowskich (przede wszystkim w obszarze energetyki, transportu i budownictwa), a zakres przedmiotowy unijnych regulacji prawnych zmierzających do ograniczania emisji gazów cieplarnianych stale się powiększa. Tendencja ta coraz wyraźniej widoczna jest we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej – wyzwania związane ze zmianami klimatu od czterech lat stanowią integralną część strategii jej zmian i odegrają ważną rolę w reformie przewidzianej na 2013 r.

Zarówno działania w zakresie ochrony klimatu, jak i te, które wiążą się z adaptacją do jego zmian, będą wspierane przede wszystkim w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, w której kluczowe znaczenie przypisać można rozwojowi koncepcji wielofunkcyjności obszarów wiejskich i zrównoważonego rolnictwa. Korzyści płynące z podjęcia wyzwań klimatycznych odnoszą się nie tylko do zabezpieczenia produkcji rolnej przed klęskami żywiołowymi i zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego, podjęte działania w tym zakresie przyczynią się również do poprawy bezpieczeństwa energetycznego i ekologicznego. Dodatkowo, w stosunkach zewnętrznych, dzięki nowym wyzwaniom Unia Europejska zyska dobry pretekst do utrzymania polityki interwencjonizmu, zwłaszcza w kontekście coraz popularniejszej koncepcji dóbr i usług o charakterze publicznym, których dostarczycielem ma być współczesny rolnik, czy też – w szerszym ujęciu – każdy podmiot podejmujący działalność na obszarach wiejskich.

Wydaje się, że Wspólna Polityka Rolna, uważana za bardzo wrażliwą politykę sektorową Unii Europejskiej, uzyska dodatkową legitymizację dzięki uwzględnieniu wyzwań związanych z przeobrażeniami klimatycznymi, wspólnych nie tylko wszystkim państwom członkowskim, lecz wszystkim społecznościom na świecie. Można by powiedzieć, że Wspólna Polityka Rolna przeszła drogę od „merkantylizmu do humanizmu”⁸⁸, w której maksymalizacja zysków z produkcji rolnej ustępuje miejsca dobrom pozakomercyjnym. Jest przy tym niemal pewne, że ów europejski humanizm będzie miał korzystny wpływ na unijne rynki rolne.

⁸⁸ Zob. R. Budzinowski, *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 35.

CLIMATIC CHALLENGE TO THE COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER 2013

S u m m a r y

Climate change constitutes one of the most important challenges to CAP, thus we need to consider in what manner and scope climate change will be included in legal regulations concerning particularly agricultural markets and rural development. The author considers relationships between the agricultural sector and climate change and next characterises in more detail two directions for action, i.e. in terms of climate protection and actions in the adaptation of agriculture to climate change. Realisation of climatic challenges to CAP after 2013 is presented in view of factors determining the future form of this policy.

In conclusion the author states among other things that CAP, being one of the most sensitive sector policies of the European Union, obtains additional legitimisation thanks to the incorporation of climatic challenge, which is common not only for the EU member countries, but all countries worldwide.

LE SFIDE CLIMATICHE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE DOPO IL 2013

R i a s s u n t o

I cambiamenti climatici sono una delle sfide principali della PAC, per cui vale la pena di soffermarsi su come e in quale misura essi saranno presi in considerazione nelle regolazioni giuridiche riguardanti soprattutto i mercati agricoli e lo sviluppo rurale. L'Autrice considera i rapporti che intercorrono tra il settore agricolo e i cambiamenti climatici, quindi caratterizza più da vicino due linee di misure, ossia le misure per la protezione del clima e quelle per l'adattamento dell'agricoltura ai cambiamenti climatici. La realizzazione delle sfide climatiche della PAC dopo il 2013 viene presentata sullo sfondo dei fattori determinanti il futuro assetto di questa politica.

In conclusione, l'Autrice afferma, tra l'altro, che la PAC, essendo una delle politiche settoriali più sensibili dell'Unione Europea, riceverà una legittimazione supplementare in virtù delle sfide climatiche comuni non solo agli Stati membri, ma a tutti i Paesi del mondo.

STIEPAN STIEPANOWICZ AKMANOV

Prawo rolne w rosyjskim systemie prawnym: stanowienie, rozwój i tendencje*

Stanowienie i rozwój prawa rolnego jako nowej gałęzi w systemie rosyjskiego prawa uwarunkowane jest zarówno radykalną transformacją systemu społeczno-politycznego Rosji, jak i tworzeniem nowych podstaw prawnych działalności producentów rolnych prowadzonej na bazie różnych form własności (prywatnej, państwowej i komunalnej) oraz w zróżnicowanych formach prawnych (spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółdzielnie producentów rolnych, gospodarstwa rolne).

Prawo rolne Rosji, ze względu na cechy i strukturę, określane jest w literaturze jako „kompleksowa wyspecjalizowana gałąź prawa, która tworzy spójny system powiązanych ze sobą norm prawnych regulujących rolne stosunki społeczne (związane z ziemią, majątkiem, pracą oraz organizacją i zarządzaniem) w sferze działalności gospodarczej”¹. Są jednak autorzy, którzy traktują prawo rolne jako naukę i dyscyplinę naukową tylko ze względu na jego niezbędność, ale nie uznają go za samodzielną gałąź prawa rosyjskiego z powodu braku jednolitego przedmiotu o jednorodnej strukturze, metody regulacji prawnych i kompleksowej ustawy².

Obok charakterystyki przedmiotu prawa rolnego jako swoistej grupy powiązanych stosunków społecznych w sferze działalności rolniczej, uwzględnić należy zarówno publiczne interesy państwa realizowane poprzez politykę rolną, jak i zasady prawa rolnego oraz istnienie odpowiedniego materiału normatywnego.

* Tytuł oryginalny: *Agrarnoe pravo Rossijskoj pravovoj systemie: stanowlenije, razwitie i tendenciji* (tłum. Natalia Cwiczinskaja).

¹ M. I. Kozyr, *Agrarnoe pravo Rossii*, Moskwa 2008, s. 69.

² Zob. *Agrarnoe pravo*, red. S. A. Bogolubov, Moskwa 2007, s. 12.

Jak wiadomo, idea kompleksowych gałęzi prawa pojawiła się na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku w wyniku drugiej debaty nad systemem prawa radzieckiego, w ramach którego zostały wyodrębnione tradycyjne oraz kompleksowe gałęzie prawa³. Przy tej okazji należy przypomnieć, że już na wcześniejszych etapach rozwoju nauk prawnych V. K. Rajher zwracał uwagę na te zagadnienia i sformułował twierdzenie o istnieniu w radzieckim systemie prawnym podstawowych oraz kompleksowych gałęzi prawa.

Według V. K. Rajhera, kompleksowe gałęzi prawa muszą spełniać następujące warunki: „po pierwsze, konieczne jest, aby zespół norm prawnych odpowiadał określonemu i specyficznemu zakresowi stosunków społecznych, czyli posiadałby jednolity i samodzielny przedmiot regulacji, a zatem jedność ‘przedmiotową’; po drugie, regulowany przez taki zespół norm zakres stosunków społecznych powinien mieć dość duże znaczenie społeczne; po trzecie, tworzona przez ten zespół norm prawnych gałąź winna charakteryzować się dość szerokim zakresem”⁴. Prawo rolne spełnia wymienione warunki. W istocie swojej prawo rolne jako gałąź kompleksowa jest bardzo złożone w sensie strukturalnym, gdyż łączy w całość różnorodne stosunki społeczne z zakresu działalności rolniczej.

Wspomniane stosunki społeczne są połączone nie tylko ze względu na zakres działalności produkcyjno-gospodarczej, ale również w optyce celu polegającego na osiągnięciu zysku przez prywatnoprawne podmioty stosunków rolnych, przy jednoczesnym przestrzeganiu interesu publicznego.

Stosunki rolne charakteryzują się również „dużym znaczeniem społecznym”, co powoduje, że stają się one przedmiotem samodzielnej, odrębnej regulacji prawnej, specjalnym zespołem zintegrowanych różnorodnych norm i instytucji prawnych: państwo rosyjskie, gwarantując na mocy Konstytucji bezpieczeństwo żywnościowe, korzysta dla osiągnięcia tego celu z instytucji prawa rolnego. Dzięki temu, przykładowo, poprzez instytucję dotacji państwo udziela finansowego i kredytowego wsparcia producentom produktów rolnych (leasing rolniczy⁵, kredyty rolnicze⁶, ubezpieczenie rolnicze⁷, zastaw pól rolnych⁸ i inne).

³ Zob. S. S. Alekseev, *Obšaâ teoriâ prava*, t. I, Moskva 1987, s. 258; idem, *Pravo: azbuka – teoriâ – filosofiâ. Opyt kompleksnogo issledovaniâ*, Moskva 1999, s. 46.

⁴ Zob. W. K. Rajher, *Obšestvenno-istoričeskie tipy strahovaniâ*, Moskva 1947, s. 189-190.

⁵ Na ten temat zob. S. S. Alekseev, S. S. Akmanov, *Agrolizing*, „Agrarnoe i Zemelnoe Pravo” 2006, nr 6, s. 48-67.

⁶ Zob. S. S. Akmanov, *Pravovoj institut agrokreditovaniâ: stanovlenie i razvite*, „Pravo i Gosudarstvo: Teoria i Praktika” 2007, nr 4, s. 88-97.

Wymienione wyżej instytucje prawa rolnego są również stosowane w celu zwiększenia potencjału eksportowego Rosji na międzynarodowym rynku żywności. Jest to cel możliwy do osiągnięcia, biorąc po uwagę ogromne zasoby ziemi (która – co prawda – do tej pory nie jest efektywnie wykorzystywana) i potencjał intelektualny Federacji Rosyjskiej.

Rosyjskie prawo rolne obecnie ma własne podstawy prawne, które charakteryzują się „wystarczająco szerokim zakresem” i obejmują różne aspekty działalności producentów rolnych w warunkach gospodarki rynkowej, co w zasadzie umożliwia Rosji uzyskanie członkostwa Światowej Organizacji Handlu (WTO). Jako przykład można tu powołać ustawy federalne Federacji Rosyjskiej, takie jak: ustawa nr 264 z 29 grudnia 2006 r. o rozwoju rolnictwa (w brzmieniu ustawy federalnej z 3 grudnia 2008 r.)⁹; ustawa federalna nr 193 z 8 grudnia 1995 r. o spółdzielniach rolniczych (w brzmieniu ustawy federalnej z 3 grudnia 2008 r.)¹⁰, ustawa nr 74 z 11 czerwca 2003 r. o gospodarstwie rolnym (farmerskim) (w brzmieniu ustawy federalnej z 13 maja 2008 r.)¹¹ czy ustawa nr 101 z 24 lipca 2002 r. o obrocie gruntami rolnymi (w brzmieniu ustawy federalnej z 13 grudnia 2008 r.)¹².

Niemniej jednak w Rosji brakuje kodeksu rolnego, który mógłby połączyć w jednolitym i kompleksowym akcie prawnym normy regulujące różne rodzaje stosunków z zakresu działalności rolniczej. Warto więc przytoczyć opinię słynnego cywilisty S. N. Bratusia o tym, że „w jednym akcie kodyfikacyjnym można łączyć normy regulujące różnorodne stosunki, obejmujące wspólny przedmiot, [...] podporządkowane osiągnięciu określonego celu”¹³. Na podstawie doświadczeń wskazujących na skuteczność stosowania takiej formy porządkowania prawa rolnego we francuskim kodeksie rolnym oraz w państwach Ameryki Łacińskiej, niektórzy autorzy proponują własne modele kodeksu rolnego Federacji Rosyjskiej¹⁴. Moim zdaniem, takie fundamentalne wnioski zasługują na

⁷ Na ten temat zob. S. S. Akmanov, *Pravootnošeniâ po subsidirovaniû zatrat selhozovaroiproizvoditelej na strahovanie imušestva*, „Zakon i Pravo” 2010, nr 8, s. 56-61.

⁸ S. S. Akmanov, *Zalog selkhozozâjstvennoj produkcii po Rossijskomu zakonodatelstvu*, „Ûrist” 2001, nr 2, s. 49-55.

⁹ SZ RF 2007, nr 1 (cz.1), art. 27.

¹⁰ SZ RF 1995, nr 50, art. 4870.

¹¹ SZ RF 2003, nr 2, art. 2249.

¹² SZ RF 2002, nr 30, art. 3018.

¹³ S. N. Bratuš, *O putâh sistematičeskii hozâjstvennogo zakonodatelstva*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo” 1975, nr 9, art. 56.

¹⁴ M. I. Kozyr, *Agrarnoe pravo Rossii*, Moskva 2008, s. 70; idem, *Agrarnoe pravo Rossii: problemy stanovleniâ i razvitiâ*, Moskva 2003, s. 167.

szczególną uwagę federalnych organów władzy ustawodawczej Federacji, zwłaszcza że problem ten staje się coraz bardziej aktualny w kontekście interesów państwa w związku ze zbliżającym się przystąpieniem Rosji do WTO.

Nawet przy braku ujednoczonego aktu prawnego prawo rolne z powodzeniem funkcjonuje w rosyjskim systemie prawnym. Obowiązujące ustawodawstwo rolne jest przejawem rzeczywistego funkcjonowania prawa rolnego na obszarze Federacji Rosyjskiej jako państwa suwerennego. Zgodnie ze swoją strukturą, ustawodawstwo rolne stanowi całokształt norm zawartych w różnych aktach prawnych powołanych do uregulowania stosunków dotyczących gruntów i majątku. Chodzi tu zwłaszcza o unormowanie stosunków finansowo-kredytowych, organizacyjno-zarządczych oraz stosunków pracy, powstających w trakcie produkcyjno-gospodarczej i innej działalności producentów rolnych, tj. zarejestrowanych w trybie wyznaczonym ustawą osób prawnych i osób fizycznych, prowadzących działalność gospodarczą, zajmujących się wytwarzaniem produktów rolnych.

Te podmioty, które osiągają w danym roku podatkowym co najmniej 70% dochodów z działalności rolniczej, są uznawane za producentów rolnych (art. 3 ustawy federalnej z 29 grudnia 2006 r.).

Podstawę stosunków rolnych stanowią stosunki gruntowe, kształtujące się w procesie wykorzystywania gruntów rolnych przez producentów rolnych do wytwarzania produktów rolnych o wymaganej jakości. Grunty są wówczas głównym narzędziem produkcji. Wspomniana ustawa federalna nr 101 z 24 lipca 2002 r. o obrocie gruntami rolnymi nakłada na właścicieli gruntów rolnych obowiązek przestrzegania wszystkich agrotechnicznych wymagań, niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa środowiska gruntów rolnych, ze względu na ich szczególną wartość społeczno-gospodarczą. Ponadto grunty są przestrzenią terytorialną przeznaczoną do budowy domów mieszkalnych oraz obiektów infrastruktury społecznej i produkcyjnej (art. 77 § 2 Kodeksu gruntowego Federacji Rosyjskiej). Państwo rosyjskie dąży do dalszej modernizacji obszarów wiejskich zgodnie z nowoczesnymi wymogami cywilizowanego społeczeństwa.

Kolejną, równie ważną formą stosunków społecznych, które stanowią integralną część prawa rolnego, są stosunki majątkowe powstające (zmieniające się, ustające) z udziałem producentów rolnych. Większość stosunków rolno-majątkowych jest regulowana poprzez włączenie do prawa rolnego instytucji prawa cywilnego, które mają „podwójną przynależność”

oraz charakter pośredni. Na przykład takie instytucje jak leasing finansowy (leasing maszyn rolniczych, zwierząt hodowlanych), kredyty rolne¹⁵, ubezpieczenia rolne, zastaw pól rolnych¹⁶ i inne odpowiadają podobnym instytucjom prawa cywilnego. Nie występuje tu jednak mechaniczne przejście wyżej wymienionych instytucji z systemu prawa cywilnego. Znajduje wówczas zastosowanie konstrukcja interdyscyplinarnych „instytucji pośrednich”, powstałych na styku pokrewnych jednorodnych i bliskich sobie gałęzi prawa. „Instytucje pośrednie charakteryzują się obecnością ruchomego przedmiotowo-regulacyjnego związku pomiędzy normami danych gałęzi”¹⁷. Między wyżej wymienionymi instytucjami prawa cywilnego a odpowiednimi instytucjami prawa rolnego istnieje właśnie wskazany ruchomy przedmiotowo-regulacyjny związek.

Instytucje prawne w prawie rolnym (leasing rolniczy, ubezpieczenia rolnicze, kredyty rolnicze, zastaw pól rolnych) mają własną specyfikę nie tylko ze względu na stronę podmiotową, ale również na treści stosunków społecznych oraz cele regulacji prawnej. W ramach wskazanych instytucji prawa rolnego jest powszechnie stosowana instytucja dotacji rolnych, przeznaczonych na pokrycie kosztów producentów rolnych w ubezpieczeniach rolnych, w leasingu rolnym oraz części odsetek od kredytów rolnych.

Stosunki agrarno-majątkowe pojawiają się w dziedzinie produkcji produktów rolnych, ich wstępnego i kolejnego przetwarzania, transportowania oraz w trakcie sprzedaży. Wszystkie podmioty stosunków majątkowych posiadają prawo własności i inne prawa rzeczowe, są niezależne finansowo i działają na rynku samodzielnie. W gospodarce rynkowej tworzone są takie podmioty prawa rolnego, jak spółki rolne, stowarzyszenia i towarzystwa producentów produktów rolnych¹⁸, których celem jest m.in. ochrona ich praw majątkowych. Akty prawne regulujące stosunki majątkowe producentów rolnych charakteryzuje dynamika, co jest wynikiem funkcjonowania gospodarki rynkowej. Stosunki majątkowe powstają również przy udziale podmiotów władz publicznych. Działają one w tym

¹⁵ Zob. S. S. Akmanov, *Institut sielskhozajstvennogo kredita (agrokreditovanie)*, „Sibirskij Ūrیدیčeskij Vestnik” 2003, nr 2, s. 35-41.

¹⁶ S. S. Akmanov, *Skladskie svidetelstva kak sposob obespečeniâ zaloga seskhozajstvennoj produkcji*, „Sibirskij Ūrیدیčeskij Vestnik” 2002, nr 1, s. 18-24.

¹⁷ S. W. Polenina, *Osnovopolagajušie pravovyje kategorii – pravo i zakonodatelstvo i ih rol w povyšeniî stabilnosti obšestvennogo razvitiâ*, w: *Koncepciâ stabilnosti zakona*, Moskva 2000, s. 29-43

¹⁸ Zob. S. S. Akmanov, *Agroholdingi w sisteme agrarnyh pravootnošenii rossijskich selhoz-tovaroproizvoditelej*, „Agrarnoe i Zemelnoe Pravo” 2010, nr 5, s. 8-20.

zakresie jako podmiot stosunków rolno-majątkowych (nie realizują właściwego dla nich władztwa).

Jako przykład można przytoczyć porozumienie zawarte pomiędzy Ministerstwem Rolnictwa Federacji Rosyjskiej i Obwodem Irkuckim jako podmiotem Federacji Rosyjskiej w sprawie zapewnienia środków pieniężnych na zakup paliw i smarów w czasie siewów i zbiorów. Sytuacja taka spowodowana jest niestabilnością cen na rynku paliw i smarów, wynikającą z permisywizmu oraz z braku normatywnej kontroli organów wykonawczych nad kształtowaniem polityki cenowej na paliwa i smary w okresie wiosenno-jesiennych prac rolnych.

W sferze stosunków majątkowych występują również różne stosunki związane ze świadczeniem usług na rzecz producentów rolnych. W szczególności są to relacje między organizacjami zajmującymi się zakupem produktów rolnych a producentami rolnymi, a także powstałe w dziedzinie dostaw materiałów i usług informacyjnych na rzecz organizacji rolniczych. Mimo to działalność gospodarcza w tym zakresie nie jest przedmiotem prawa rolnego, gdyż stosunki te są regulowane przez prawo cywilne.

Zakres prawa rolnego obejmuje także stosunki pracy w sferze produkcji rolnej. Powstają one w procesie organizacji oraz zapewnienia dyscypliny i bezpieczeństwa pracy, jak również stosowania odpowiedniego systemu wynagrodzeń pracowników rolnych. Specyfika pracy w rolnictwie jest spowodowana nie tylko jej sezonowym charakterem, lecz również faktem, że praca ta polega na wykorzystaniu zasobów naturalnych (gleby, wody) oraz żywych organizmów i zasobów biologicznych. Praca rolna w warunkach gospodarki rynkowej stała się wartością szczególnego rodzaju, której potrzeby są określane przez podaż i popyt na rynku pracy oraz poziom i tempo rozwoju gospodarczego. Swoista jest organizacja pracy i system wynagrodzeń w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych oraz w gospodarstwach rolnych (farmerskich). Tu stosunki pracy regulowane są głównie przez lokalne akty prawne, opracowywane i przyjmowane przez same podmioty z udziałem odpowiednich organów wykonawczych.

Szczególną grupę stanowią stosunki organizacyjno-zarządcze. Powstają one na różnych płaszczyznach (tworzenia, działalności i zarządzania) i dotyczą producentów rolnych, działających w odpowiednich formach organizacyjno-prawnych przewidzianych w obowiązującym ustawodawstwie. Mogą to być – ze względu na treść i stronę podmiotową – zarówno stosunki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Wewnętrzne stosunki rolne obejmują

działania urzędników w sferze administrowania podmiotami rolniczymi posiadającymi odpowiednią formę prawną, zajmujących się organizacją funkcjonowania organów kierowniczych, departamentów, oddziałów, przedstawicielstw działających w systemie spółdzielni rolniczych, spółek akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, gospodarstw rolnych (farmerskich). Stosunki wewnętrzne podporządkowane są zadaniom wynikającym z tych form i rodzajów działalności podmiotu rolniczego, dla których realizacji został on utworzony.

Zewnętrzne stosunki rolne powstają głównie w sferze państwowej regulacji rolnictwa, np. w zakresie dotacji państwowych na spłatę oprocentowania kredytów dla producentów rolnych udzielanych przez Rosselkhozbank Federacji Rosyjskiej na pokrycie części kosztów ubezpieczeń rolnych i leasingu rolnego. Na szczególną uwagę zasługują stosunki pomiędzy producentami rolnymi a organami podatkowymi w zakresie jedynego podatku rolnego.

W systemie stosunków rolnych należy podkreślić stosunki społeczne o charakterze socjalno-bytowym. Nie są one objęte przedmiotem prawa rolnego, chociaż działalność socjalno-bytowa i poziom rozwoju infrastruktury społecznej („zrównoważony rozwój obszarów wiejskich”¹⁹) w dużym stopniu określa tempo reprodukcji siły roboczej i zapewnia kadry dla produkcji rolnej. Rosja potrzebuje wykwalifikowanych pracowników rolnych.

Przedmiotem rosyjskiego prawa rolnego jest zatem kompleks wzajemnie powiązanych i współzależnych stosunków gruntowych, majątkowych, pracy, organizacyjno-zarządczych, finansowo-kredytowych producentów rolnych, działających na bazie różnych form własności (prywatnej, państwowej i komunalnej)²⁰ i w różnorodnych organizacyjno-prawnych formach gospodarowania, zjednoczonych wspólnym celem o charakterze publicznym, polegającym na zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego państwa. Istnienie w ramach przedmiotu prawa rolnego różnorodnych stosunków, które łączy w jedną całość działalność rolnicza, wymaga stosowania różnych metod regulacji prawnej.

¹⁹ Zob. Gosudarstvennââ programma razvitiâ selskogo hozâjstva i regulirovanâ ryn-kov selskohoâjstvennoj produkcji, syrâ i prodovolstva na 2008-2012 gody, utvierždenniâ postanovleniem Pravitelstva RF ot 14 iûlâ 2007 g., nr 446, SPS-Garant.

²⁰ Zob. także *Agramoe pravo*, red. G. E. Bystrov, M. I. Kozyr, Moskva 2000, s. 6-7. Jest to pierwszy podręcznik prawa rolnego Rosji. Rozdział XIII jest napisany przez autora niniejszego artykułu.

W zależności od rodzaju społecznych stosunków agrarnych organy o kompetencji specjalnej stosują władcze metody regulacji stosunków – np. w walce z różnymi chorobami roślin i zwierząt, jak również w zakresie nadzoru technicznego i technologicznego. Z kolei w sferze stosunków agrarno-majątkowych stosowana jest metoda oparta na równorzędności podmiotów. W szczególności, zgodnie z umową kontraktacji, producent rolny jest zobowiązany do dostarczenia produktów rolnych do skupu (art. 535 k.c. FR). Podmioty tej umowy posiadają prawa i obowiązki wynikające z zawartej umowy, a ponadto szeroko jest stosowana zasada „dozwolone jest wszystko, co nie jest zabronione”. Zastosowanie tej reguły w warunkach majątkowej odrębności i autonomii podmiotów stosunków agrarnych pozwala im, a nawet zachęca do analizy kosztów uzyskania dochodów.

Stosunki organizacyjno-zarządcze producentów rolnych są oparte na zasadach koordynacji i subordynacji. Realizacja interesu publicznego w rolnictwie wymaga stosowania odpowiednich regulacji. Przykładowo, Kodeks ziemski Federacji Rosyjskiej uchwalony 25 października 2001 r. (ustawa federalna nr 137-UF) zobowiązuje producentów rolnych do użytkowania gruntów rolnych w sposób, który „zapewnia ochronę” zdolności ziemi „do bycia środkiem produkcji w rolnictwie”, zapobiegający „rozkładowi, zanieczyszczeniu i zaśmieceniu terenu” (art. 12)²¹. Poza tym istnieją normy prawne zapewniające bezpieczeństwo ekologiczne produktów żywnościowych i regulujące stosowanie pestycydów w rolnictwie, a także normy dotyczące upraw nasiennych i innych²². W Rosji występuje zjawisko intensywnej ekologizacji ustawodawstwa rolnego i prowadzi się kompleksowe badania w tej dziedzinie²³.

Za jedną z cech określających naturę prawa rolnego jako kompleksowej gałęzi prawa uważa się istnienie specyficznych zasad branżowych, charakterystycznych dla prawa rolnego. Jak podkreśla znany teoretyk

²¹ SZ RF 2001, nr 44, art. 4147.

²² Zob. O kačestve i bezopasnosti piševykh produktov: federalnyj zakon ot 2 ânvarâ 2000 g., nr 29-FZ, SZ RF 2000, nr 2, art. 151; Ob. utvierždenii položeniâ o sortovom i semen-nom kontrole selskohozâjstvennykh rastenij? w RF: postanovlenie Pravitelstva RF ot 15 oktâbrâ 1998 g., nr 1200, SZ RF 1998, nr 43, art. 5352.

²³ Na ten temat zob. O. M. Kozyr, *Pravovaja ohrana okružaùšej sredy w selskom hozâjstve ot zagrazneniâ pesticidami*, ADKJN, Moskva 1985; *Pravovaja ohrana okružaùšej sredy w selskom hozâjstve*, red. O. S. Kolbasov, Moskva 1989; *Pravovoj mehanizm gosudarstvennogo regulirovaniâ i podderžki agropromyšlennogo kompleksa*, red. S. A. Bogolubov, Moskva 2009 (rozdział 5 dotyczy ekologizacji ustawodawstwa rolnego).

prawa profesor S. S. Aleksiejew²⁴, „szczególna pozycja zasad w strukturze prawa polega na tym, że stanowią one podstawowe regulacyjne elementy struktury prawa”. Zasady prawa rolnego odzwierciedlają główne idee twórcze i światopoglądowe, które stanowią podstawę funkcjonowania i wyznaczają strukturę organizacyjną prawa rolnego. Przyczyniają się one do ustanowienia „podstaw ogólnoprawnych” w regulacji stosunków agrarnych, z uwzględnieniem gospodarczego rozwoju państwa i ogólnej tendencji rozwoju stosunków społecznych w Rosji.

Zasady te zapewniają jedność regulacji prawnej obejmującej różne stosunki agrarne, będące przedmiotem prawa rolnego. Są one zawarte w normach prawa rolnego i nazywane deklaratywnymi normami zasadniczymi. Kształtują one zadania prawa rolnego oraz politykę rolną państwa, która oparta jest na ustawie federalnej nr 264-UF z 29 grudnia 2006 r. o rozwoju rolnictwa (art. 5)²⁵. Sama polityka państwa jest realizowana za pośrednictwem specjalnych zasad, takich jak dostępność i ukierunkowanie pomocy dla producentów rolnych, jedność rynku produktów rolnych, surowców i żywności oraz zapewnienie równych warunków konkurencji na tym rynku.

W literaturze przedmiotu wymienia się ponad dziesięć ogólnych zasad prawa rolnego. Są to w szczególności takie zasady, jak: prawo obywateli do pełnowartościowego żywienia, równość uczestników stosunków agrarnych, prawo swobodnego wyboru form i kierunków pracy oraz działalności rolniczej, różnorodność form własności i organizacyjno-prawnych form zarządzania itd.²⁶ Natomiast spośród zasad branżowych (szczegółowych) prawa rolnego wymienić należy zasadę bezpieczeństwa konsumentów produktów rolnych w związku z szybkim rozwojem inżynierii genetycznej w rolnictwie. Wzrasta liczba genetycznie zmodyfikowanych produktów rolnych (przy uprawie roślin i hodowli bydła), dlatego też na pierwszy plan wysuwa się zasada wzmocnienia kontroli nad certyfikacją produktów rolnych. Niezbędne jest również wprowadzenie w życie zasady powszechnej dostępności do informacji o bezpieczeństwie (ryzyku) inżynierii genetycznej w rolnictwie.

Prawo rolne jako kompleksowa, zintegrowana gałąź rosyjskiego prawa ma własną „organizacyjną” strukturę. Całość materii można podzielić na dwie części – ogólną i szczególną. Ta pierwsza obejmuje przedmiot i wyodrębnienie prawa rolnego, jego źródła, charakterystykę regulacji,

²⁴ S. S. Alekseev, *Obśaâ tieoriâ prava*, t. I, Moskva 1981, s. 262.

²⁵ SZ RF 2007, nr 1 (cz.1), art. 27.

²⁶ Zob. np. *Agrarnoe pravo*. Učebnik..., s. 18.

status prawny producentów rolnych działających w różnych formach prawnych. Z kolei część szczególną tworzą instytucje prawnorolne (np. leasing rolniczy), ubezpieczenia rolnicze, kredyty rolnicze, instytucje związane ze stosunkami pracy w rolnictwie, z korzystaniem z gruntów rolnych i majątkiem rolniczym, z odpowiedzialnością za naruszenie przepisów prawa rolnego itd. Część szczególna obejmuje również prawo rolne państw obcych (prawo rolne porównawcze).

Mając na uwadze szybki rozwój stosunków agrarnych, określa się tendencje i perspektywy dalszego rozwoju prawa rolnego Rosji jako niezależnej gałęzi w ramach rosyjskiego systemu prawnego. W teorii prawa podkreśla się, że „obecnie tworzone są specyficzne kompleksowe gałęzie (np. prawo ekologiczne, prawo informacyjne, prawo działalności gospodarczej), a ponadto wzmacnia się tendencja do ich przekształcenia w gałęzie podstawowe”²⁷. Wyżej wymienione tzw. warstwy socjalności są „drogą do prawdy” w kierunku przekształcenia prawa rolnego w niezależną gałąź prawa w rosyjskim systemie prawnym.

AGRICULTURAL LAW IN THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM: ENACTMENT, DEVELOPMENT AND TRENDS

S u m m a r y

The rapid development of agricultural law as a new branch in the Russian legal system is determined both by the radical transformation of the social and political system in Russia and the creation of new legal foundations for the activity of agricultural producers. This law, due to the characteristics and structure, is defined as a complex specialised branch of law, which forms a comprehensive system of related legal norms regulating agricultural social relations in the sphere of economic activity. Agricultural relations are of considerable social importance, which results in a situation when they become the subject of an independent, separate legal regulation, a special set of different integrated norms and legal institutions. At present the Russian agricultural law has its own legal foundations, which are characterised by a sufficiently broad scope and cover different aspects of activity of agricultural producers under market economy conditions. Legal institutions in agricultural law are unique in character not only due to their subject, but also the contents of objectives of legal regulations. In view of the rapid development of agrarian relations the author defines trends and prospects for further development of agricultural law in Russia as an independent branch within the Russian legal system.

²⁷ S. S. Alekseev, *Pravo. Teoriâ. Filozofiâ...*, s. 46.

IL DIRITTO AGRARIO NEL SISTEMA GIURIDICO RUSSO: COSTITUZIONE, SVILUPPO E TENDENZE

R i a s s u n t o

Il rapido sviluppo del diritto agrario in quanto nuova branca nel sistema giuridico russo è determinato sia dalla radicale trasformazione del sistema socio-politico della Russia sia dalla creazione di nuove basi legali dell'attività dei produttori agricoli. Questo diritto, viste le caratteristiche e la struttura, viene descritto come branca specializzata e complessa della legge, la quale crea un sistema coerente di norme giuridiche interconnesse che disciplinano i rapporti agricoli sociali nella sfera di attività economica. I rapporti agricoli hanno una notevole importanza sociale, il che fa sì che essi diventino oggetto di una indipendente, separata regolazione giuridica, un insieme speciale di una serie integrata di svariate norme e istituzioni giuridiche. Il diritto agrario russo possiede ormai una sua propria base giuridica, caratterizzata da un ambito sufficientemente ampio, la quale comprende diversi aspetti dell'attività dei produttori agricoli nelle condizioni di economia di mercato. Le istituzioni giuridiche del diritto agrario hanno una loro specificità non solo in base al soggetto, ma anche al contenuto e agli obiettivi della regolazione giuridica. Dato il rapido sviluppo dei rapporti agrari, l'Autore definisce le tendenze e le prospettive di un ulteriore sviluppo del diritto agrario in Russia come ramo indipendente nel sistema giuridico russo.

ANETA SUCHOŃ

Wybrane zagadnienia prawne pomocy *de minimis* w rolnictwie

1. Pomoc *de minimis* w rolnictwie należy do stosunkowo nowych zagadnień w polskim prawie rolnym. Związana jest z wprowadzeniem w naszym kraju unijnych zasad finansowego wsparcia dla rolnictwa. Podstawowy zakres i zasady dotyczące jej udzielania uregulowane zostały w rozporządzeniu 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 rolnej¹, natomiast kwestie proceduralne – w ustawie z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej². Żaden unijny ani polski akt prawny nie zawiera katalogu pomocy udzielanej według zasady *de minimis* w rolnictwie. Można do niej zaliczyć w szczególności pomoc przy zakupie materiału siewnego, jednorazową pomoc do powierzchni uprawy chmielu, umorzenie czy też rozłożenie na raty należności Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR), niektóre ulgi w podatku rolnym, modyfikacje wysokości i terminów płatności składek na ubezpieczenie KRUS. Przesłanki przyznania tej pomocy określone są w wielu aktach prawnych³.

¹ Dz. Urz. UE, L 337, z 21 grudnia 2007 r. (dalej: rozporządzenie Komisji nr 1535/2007). Na podstawie tego rozporządzenia z dniem 1 stycznia 2008 r. uchylone zostało rozporządzenie Komisji (WE) nr 1860/2004 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, Dz. Urz. UE, L 325, z 28 października 2004 r. z późn. zm.

² Tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 59, poz. 404 z późn. zm.

³ Np. w ustawie z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1702 z późn. zm.) i w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia,

Niewątpliwie rolnictwo, pełniąc istotne funkcje ekonomiczne, społeczne i przestrzenne, potrzebuje wsparcia finansowego ze strony państwa, a reguły jego udzielania powinny być sformułowane w sposób niebudzący wątpliwości. Stosowanie przepisów dotyczących pomocy *de minimis* stwarza jednak wiele problemów w praktyce, wynikających m.in. z ułomności regulacji prawnych określających przesłanki zasady jej udzielania. Brakuje także opracowań naukowych czy nawet popularnonaukowych, które w sposób całościowy, niekoniecznie wyczerpujący, omawiałyby zagadnienie pomocy *de minimis* w rolnictwie. Tematyka ta z reguły poruszana jest w sposób fragmentaryczny w opracowaniach poświęconych w ogólności pomocy publicznej⁴ albo przy przedstawianiu danego rodzaju pomocy (np. modyfikacji należności ANR⁵ czy podatku rolnego⁶).

Celem artykułu jest zatem próba w miarę całościowego ujęcia najważniejszych zagadnień związanych z pomocą *de minimis* w rolnictwie oraz rozstrzygnięcie wątpliwości występujących w praktyce.

Rozważania otwiera zaprezentowanie pojęcia i reguł wynikających z przepisów unijnych dotyczących pomocy publicznej oraz pomocy *de minimis* w rolnictwie, następnie omówione zostaną poszczególne jej rodzaje. Wskazane zostaną także wyjątkowe sytuacje, gdy pomoc, przyznawana z reguły według zasady *de minimis*, jest klasyfikowana jako zwolnienie grupowe na podstawie 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 70/2001⁷. W dalszej części przedmiotem analizy będą przepisy proceduralne zawarte w ustawie z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz. U. Nr 210, poz. 1619 ze zm).

⁴ Szerzej zob. np. P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2007, s. 112; I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna*, Warszawa 2006, s. 148.

⁵ Zob. np. J. Mucha, A. Suchoń, *Realizacja uprawnień dzierżawcy gruntów rolnych w razie znacznego zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 177 i n.

⁶ Zob. np. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Pomoc publiczna w rolnictwie w formie zwolnień i ulg w podatku rolnym, od nieruchomości oraz leśnym*, www.mrirw.gov.pl.

⁷ Dz. Urz. UE, L 358, z 16 grudnia 2006 r. (dalej: rozporządzenie Komisji nr 1857/2006).

2. Punktem wyjścia rozważań jest wyjaśnienie pojęcia pomocy publicznej (albo pomocy państwa⁸). W okresie przedakcesyjnym art. 63 Układu o stowarzyszeniu⁹ wskazywał, że wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z właściwą realizacją Układu, jeżeli może mieć wpływ na handel pomiędzy Polską a Wspólnotą¹⁰. Z kolei ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców¹¹ określała, że przez pojęcie pomocy publicznej dla przedsiębiorców należy rozumieć przysporzenie (bezpośrednio lub pośrednio) przez organy udzielające pomocy korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, w następstwie którego uprzywilejowuje się ich w stosunku do konkurentów, przede wszystkim w drodze dokonywania na rzecz lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów publicznych na podstawie odrębnych ustaw lub innego tytułu prawnego, w szczególności w formie dotacji oraz ulg podatkowych, czy dokapitalizowania przedsiębiorców w sytuacjach lub na warunkach odbiegających od normalnych praktyk inwestycyjnych, jakie stosują prywatni inwestorzy w gospodarce rynkowej.

Obecnie w polskich aktach prawnych brakuje definicji legalnej pomocy publicznej. Nie występuje ona także w ustawodawstwie Unii Europejskiej¹². W szerokim znaczeniu (stosując kryterium źródła pochodzenia) pomoc publiczna (czy pomoc państwa) obejmuje wszystkie środki publiczne przekazywane z zasobów państwowych przez władze krajowe, regionalne lub lokalne, a także banki, fundacje dysponujące funduszami

⁸ Słuszne wydaje się stanowisko, że „pomoc publiczna” jest po prostu odpowiednikiem europejskiego pojęcia „pomoc państwa”; szerzej zob. P. Marquardt, op. cit., s. 29.

⁹ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi ich państwami członkowskimi, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r., Dz. U. 1994, Nr 11, poz. 38. Według art. 69 tego aktu, obowiązek zbliżania przepisów prawnych obejmował m.in. zasady konkurencji.

¹⁰ Szerzej zob. P. Marquardt, op. cit., s. 19.

¹¹ Dz. U. Nr 60, poz. 704.

¹² Tak A. Jankowska, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*, Warszawa 2005, s. 6 i n. Zdaniem A. Jankowskiej: „[...] mimo że na podstawie przepisu artykułu 87 TWE można wnioskować co do tego, czym jest pomoc publiczna, to jednak nie stanowi on definicji pomocy publicznej. Artykuł 87 należy traktować wyłącznie jako bardzo ogólną wskazówkę dla krajów członkowskich w zakresie identyfikowania pomocy publicznej”.

publicznymi itp. Przede wszystkim zalicza się do nich środki publiczne określone w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³, np. dochody publiczne, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych.

Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej określa zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy państwa spełniającej przesłanki wymienione w art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwanej „pomocą publiczną”. W świetle art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴ (dawny art. 87 Traktatu), wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub z zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom¹⁵ lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Oznacza to, że aby wsparcie stanowiło pomoc publiczną, wymienione powyżej przesłanki muszą być spełnione łącznie. W przypadku gdy którakolwiek z przesłanek nie jest spełniona, pomoc nie może być kwalifikowana jako publiczna albo – nawiązując do terminologii występującej w literaturze – dana pomoc publiczna nie stanowi wtedy pomocy zakazanej albo nie ma charakteru antykonkurencyjnego¹⁶.

¹³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁴ Wersje skonsolidowane: Dz. Urz. UE, C 115, z 9 maja 2008 r.; Dz. Urz. UE, C 83, z 30 marca 2010 r. Zgodnie z Traktatem lizbońskim (art. 2), Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską został zastąpiony przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: Traktat albo TfUE).

¹⁵ W świetle zarówno przepisów unijnych, jak i orzecznictwa, przedsiębiorcami są podmioty, które prowadzą działalność gospodarczą, przy czym bez znaczenia jest forma prawna tych podmiotów, sposób i źródło finansowania, a także to, czy przepisy krajowe przyznają im status przedsiębiorcy. Zalicza się do nich również producentów rolnych; szerzej zob. L. Etel, *Korzystanie z pomocy publicznej w spłacie zobowiązań*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 3, s. 40 i n.

¹⁶ Brakuje jednności poglądów co do katalogu przesłanek uznania pomocy publicznej za zakazaną. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują na trzy, inni na pięć a nawet sześć elementów składowych. Zob. np. P. Pelka, M. Stasiak, *Pomoc państwa dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 18; S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorców publicznych. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 35; P. Marquardt, op. cit., s. 33 i n. oraz podana tam literatura.

Warto dokonać choć krótkiej charakterystyki przesłanek określonych w art. 107 Traktatu. Przede wszystkim zasady pomocy publicznej obejmują wyłącznie środki zaliczane do zasobów państwowych. Jednakże pomoc ta nie musi być udzielana przez organy państwowe, może być również wydatkowana przez prywatny podmiot wyznaczony przez państwo¹⁷. Na przykład, gdy bankowi prywatnemu powierzono zostanie zadanie zarządzania programem pomocy dla przedsiębiorców finansowanym przez państwo. W zakresie rolnictwa sytuacja taka występuje w odniesieniu do kredytów udzielanych przez banki prywatne z dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Środki finansowe stanowiące pomoc państwa mogą mieć różne formy (np. dotacji lub obniżek oprocentowania, gwarancji kredytowych, ulg i zwolnień w podatku rolnym).

Pomoc publiczna tzw. zakazana powinna stanowić korzyść ekonomiczną, której przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w zwykłym toku działalności, np. jeśli rolnicza spółdzielnia produkcyjna dzierżawi lub nabywa grunt będący własnością Skarbu Państwa po cenie niższej od ceny rynkowej, spółka z o.o. korzysta z uprzywilejowanego dostępu do infrastruktury należącej do państwa, nie uiszczając za to stosownej opłaty itp.¹⁸ Kolejną przesłanką jest selektywność pomocy, czyli uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorców czy sektorów. Pomoc państwa musi wpływać na równowagę pomiędzy niektórymi przedsiębiorstwami i ich konkurentami. Sелеktywność pomocy jest cechą odróżniającą pomoc państwa od tzw. środków ogólnych. Te ostatnie mają zastosowanie do przedsiębiorców we wszystkich sektorach gospodarki w danym państwie członkowskim. Kryterium selektywności spełnione jest również wówczas, gdy program stosuje się tylko do części terytorium państwa członkowskiego (tak jest w przypadku projektów pomocy regionalnej i sektorowej)¹⁹.

Pomoc publiczna z art. 107 ust. 1 Traktatu musi mieć potencjalny wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi. Z reguły przyjmuje się, że wystarczy wykazać, iż beneficjent prowadzi działalność gospodarczą i działa na rynku, na którym istnieje wymiana handlowa pomiędzy państwami członkowskimi²⁰, choć można

¹⁷ Szerzej zob. Komisja Europejska, *Vademecum – Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html, s. 7 i n.

¹⁸ *Wspólnotowe zasady dotyczące pomocy państwa – Vademecum*, <http://www.mrr.gov.pl/fundusze/pomoc>.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Tak P. Marquardt, op. cit., s. 33.

spotkać i inne opinie²¹. Pomoc państwa jest dozwolona, gdy nie narusza równowagi konkurencyjnej. Jak zostało już podkreślone, pomoc spełniająca wszystkie przesłanki zawarte w art. 107 ust. 1 Traktatu stanowi pomoc zakazaną. Jednakże już sam Traktat przewiduje wyjątki od tej kwalifikacji (np. ust. 2 i 3 art. 107 Traktatu²²), ponadto mogą one wynikać ze szczególnej regulacji albo notyfikacji.

Jeżeli chodzi o rolnictwo, art. 42 Traktatu (dawny art. 36 TWE) stanowi, że postanowienia tego aktu prawnego dotyczące reguł konkurencji stosują się do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi jedynie w zakresie ustalonym przez Parlament Europejski i Radę. Rada, na wniosek Komisji, może zezwolić na przyznanie pomocy: a) na ochronę gospodarstw znajdujących się w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki strukturalne lub przyrodnicze; b) w ramach programów rozwoju gospodarczego. W Wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013²³ podkreślono, że – inaczej niż to ma miejsce w przypadku innych sektorów – mandat Komisji do kontroli i nadzoru nad pomocą państwa w sektorze rolnym nie wynika bezpośrednio z Traktatu, lecz z prawodawstwa przyjętego przez Radę na mocy art. 37 Traktatu oraz podlega ewentualnym ograniczeniom ustanowionym przez Radę. Jednak w praktyce rozporządzenia ustanawiające wspólną organizację rynku przewidują stosowanie do produktów rolnych przepisów dotyczących pomocy państwa zawartych w art. 107 Traktatu (dawny art. 87 TWE)²⁴. Jak wynika z preambuły Wytycznych Wspólnoty, z zastrzeżeniem szczególnych ograniczeń czy odstępstw, postanowienia Traktatu mają pełne zastosowanie do pomocy państwa przyznawanej w sektorze rolnym, z wyjątkiem pomocy specjalnie ukierunkowanej na ograniczoną ilość produktów, które nie są objęte wspólną organizacją rynku²⁵.

²¹ Zob. np. L. Etel, *Ulgi w spłacie podatków a pomoc publiczna*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2008, nr 4, s. 4.

²² Zgodna z rynkiem wewnętrznym jest m.in. pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów, oraz pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi (ust. 2 art. 107 Traktatu).

²³ Dz. Urz. UE, C 319, z 27 grudnia 2006 r. (pkt 10 preambuły).

²⁴ Także art. 88 rozporządzenia (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) stanowi, że art. 87, 88 i 89 Traktatu mają zastosowanie do wsparcia udzielonego przez państwa członkowskie na rozwój obszarów wiejskich.

²⁵ Tak preambuła Wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013, III. Zasady ogólne, pkt 10.

3. Pomoc *de minimis* występuje nie tylko w rolnictwie, ale także w innych sektorach gospodarki oraz jest ograniczona kwotowo, tj. 7500 euro dla produkcji rolnej, 30 000 euro dla rybołówstwa, 100 000 euro dla transportu drogowego oraz 200 000 euro dla pozostałych sektorów w ciągu trzech lat obrotowych. Co istotne, pomoc *de minimis* nie wymaga uprzedniej kontroli ze strony Komisji Europejskiej w drodze notyfikacji. Uzasadniając jej dopuszczalność, podkreśla się, że wywiera ona nieznaczny wpływ na konkurencję oraz wymianę handlową między państwami członkowskimi. Znajduje to wyraz w nazwie nawiązującej do rzymskiej reguły *de minimis non curat lex* (prawo nie troszczy się o drobiazgi)²⁶. Niemniej w literaturze występują różne poglądy na temat charakteru prawnego pomocy *de minimis*. Traktuje się ją bowiem np. jako osobną kategorię pomocy niespełniającą kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 Traktatu (dawny art. 87 ust. 1 TWE), innym razem – jako część pomocy publicznej horyzontalnej w ramach wyłączeń grupowych, czy wreszcie – jako niewchodzącą w ramy wyłączeń grupowych część pomocy horyzontalnej²⁷. Zasadne wydaje się przyjęcie, że pomoc *de minimis* należy do pomocy publicznej w szerokim znaczeniu, ale ze względu na stosunkowo niskie kwoty pomocy nie ma ona wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nie zakłóca konkurencji ani nie powoduje takiego zagrożenia i dlatego jest dozwolona²⁸.

Pomoc *de minimis* w rolnictwie określona w rozporządzeniu Komisji nr 1535/2007 adresowana jest do przedsiębiorstw sektora produkcji rolnej, czyli prowadzących działalność związaną z produkcją podstawowych produktów rolnych²⁹. Rozporządzenie nie wskazuje, co prawda, celów pomocy, jak ma to miejsce w przypadku zwolnień tzw. grupowych uregulowanych w rozporządzeniu Komisji nr 1857/2006, ale określa cechy wykluczające uznanie pomocy za udzieloną według zasady *de minimis*. Przykładowo, za omawianą pomoc nie może być uznana taka, której wysokość ustalona jest na podstawie ceny lub ilości produktów wprowadzonych do obrotu, która udzielana jest na działalność związaną z wywozem, czyli wiążącą się bezpośrednio z ilością wywożonych produktów, z tworzeniem i funkcjonowaniem sieci dystrybucji lub wydatkami bieżącymi związanymi z prowadzeniem działalności eksportowej itd.

²⁶ Zob. np. P. Marquardt, op. cit., s. 112; I. Postuła, A. Werner, op. cit., s. 148.

²⁷ Zob. szerzej P. Marquardt, op. cit., s. 112.

²⁸ Zob. np. A. Jankowska, op. cit., s. 73 i n.; zob. także np. I. Postuła, A. Werner, op. cit., 148 i n.

²⁹ „Produkty rolne” to produkty wymienione w załączniku I do Traktatu, z wyjątkiem produktów rybołówstwa i akwakultury objętych rozporządzeniem Rady (WE) nr 104/2000.

Poza tym, jak wynika z preambuły omawianego rozporządzenia, nie powinno stosować się jej do przedsiębiorstw „zagrożonych” w rozumieniu Wytucznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw³⁰, w związku z trudnościami, jakie wiążą się z ustaleniem ekwiwalentu dotacji brutto pomocy udzielanej tego typu podmiotom.

Uznanie pomocy za pomoc *de minimis* w rolnictwie łączy się z koniecznością spełnienia wielu warunków określonych w rozporządzeniu Komisji nr 1535/2007, m.in. łączna kwota pomocy *de minimis* przyznana jednemu przedsiębiorstwu nie może przekraczać 7500 euro w okresie trzech lat obrotowych³¹. Pułap ten stosuje się bez względu na formę pomocy i jej cel. Okres, który należy wziąć pod uwagę, ustala się poprzez odniesienie do lat obrotowych stosowanych przez podmiot gospodarczy w danym państwie członkowskim. Według omawianego rozporządzenia, kwota pomocy *de minimis* wyraża się w formie dotacji pieniężnej. Wszystkie podane wartości są wartościami brutto, czyli nie uwzględniają potrąceń z tytułu podatków ani innych opłat.

W wypadku gdy pomoc udzielana jest w formie innej niż dotacja, kwotę pomocy, która ma zostać uwzględniona, wyraża się jako ekwiwalent dotacji brutto. Ponadto rozporządzenie wprowadza pojęcie „pomoc przejrzysta”. Za pomoc *de minimis* uważana jest tylko i wyłącznie taka pomoc, w odniesieniu do której możliwe jest dokładne obliczenie na zasadzie *ex ante* ekwiwalentu dotacji brutto, bez konieczności przeprowadzania oceny ryzyka (pomoc przejrzysta)³². Rozporządzenie nr 1535/2007 określa także, że pomocy *de minimis* nie należy łączyć z inną formą pomocy państwa dotyczącą tych samych wydatków kwalifikowanych, w przypadku gdyby taka kumulacja miała skutkować przekroczeniem poziomu ustalonego przepisami unijnymi.

³⁰ Dz. Urz. UE, C 244, z 1 października 2004 r. z późn. zm.

³¹ Wyjaśnić należy, że od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2006 r. obowiązywało rozporządzenie Komisji (WE) nr 1860/2004 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. Wówczas beneficjentowi pomocy przysługiwała dotacja w wysokości 3000 euro w okresie trzech kolejnych lat, bez względu na formę pomocy i cel.

³² Dokładne obliczenie możliwe jest np. w odniesieniu do dotacji, subwencji na spłatę odsetek i ograniczonych zwolnień podatkowych. Pomoc polegającą na udzielaniu kredytów preferencyjnych należy uznać za przejrzystą pomoc *de minimis*, jeżeli ekwiwalent dotacji brutto został obliczony na podstawie rynkowych stóp procentowych obowiązujących w chwili przyznania pomocy (pkt 9 preambuły rozporządzenia Komisji nr 1535/2007).

Ze względu na podobieństwa istniejące między działalnością związaną – z jednej strony – z przetwórstwem i wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych, a z drugiej – z działalnością przemysłową, niektóre rodzaje działalności związane z przetwórstwem i wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych zostały uregulowane w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*³³. Według preambuły tego rozporządzenia, za przetwarzanie lub wprowadzanie do obrotu nie uznaje się czynności stanowiących niezbędny element przygotowania produktu do pierwszej sprzedaży, takich jak zbiór, koszenie czy młócka zbóż, pakowanie jaj itp., ani też pierwszej sprzedaży na rzecz podmiotów zajmujących się odsprzedażą lub przetwórstwem³⁴.

Rozporządzenie Komisji nr 1998/2006 stosuje się do pomocy występującej we wszystkich sektorach, z wyjątkiem pomocy przyznawanej podmiotom gospodarczym działającym w dziedzinie produkcji podstawowej produktów rolnych oraz w zakresie przetwarzania³⁵ i wprowadzania do obrotu produktów rolnych wymienionych w załączniku I do Traktatu. W tym drugim wypadku tylko wtedy, gdy wysokość pomocy ustalana jest na podstawie ceny lub ilości takich produktów zakupionych od producentów surowców, lub wprowadzonych na rynek przez podmioty gospodarcze objęte pomocą, lub gdy przyznanie pomocy zależy od faktu jej przekazania w części lub w całości producentom surowców. Jeśli nie jest spełniony chociażby jeden z dwóch wymienionych warunków ani nie występują łącznie przetwórstwo ani wprowadzanie do obrotu produktów rolnych³⁶, do udzielonej pomocy ma zastosowanie rozporządzenie Komisji nr 1998/2006.

Przykładem pomocy *de minimis* przyznawanej na podstawie tego rozporządzenia są dopłaty udzielane grupom producentów rolnych przez

³³ Dz. Urz. UE, L 379, z 28 grudnia 2006 r., zwane dalej rozporządzeniem Komisji nr 1998/2006.

³⁴ W tym zakresie stosuje się bowiem rozporządzenie Komisji nr 1535/2007 (zob. pkt 4 preambuły).

³⁵ „Przetwarzanie produktów rolnych” oznacza czynności wykonywane na produkcie rolnym, w wyniku których powstaje produkt będący również produktem rolnym, z wyjątkiem wykonywanych w gospodarstwach czynności niezbędnych do przygotowania produktów zwierzęcych lub roślinnych do pierwszej sprzedaży.

³⁶ W wyroku z 4 lutego 2009 r. WSA w Gliwicach orzekł, że przepis art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* uzależnia wyłączenie podmiotu z pomocy *de minimis* od spełnienia dwóch przesłanek, tj. przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych. Przesłanki te muszą być spełnione łącznie.

Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na sfinansowanie nabycia udziałów lub akcji spółek prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa produktów rolnych lub ryb, skorupiaków i mięczaków. Podstawę prawną stanowi art. 4a rozporządzenia Rady Ministrów z 22 stycznia 2009 r. w sprawie realizacji niektórych zadań ARiMR)³⁷. Łączna pomoc *de minimis* dla grupy producentów rolnych wynosi zatem 200 000 euro w ciągu 3 lata obrotowych, a nie 7500 euro jak ma to miejsce w przypadku pomocy *de minimis* w rolnictwie.

4. Żaden akt prawny, jak wcześniej wspomniano, nie zawiera katalogu zasad pomocy udzielanej według zasady *de minimis* w rolnictwie. W tym miejscu zostaną zaprezentowane najpopularniejsze jej formy, ze zwróceniem szczególnej uwagi na przesłanki przyznawania pomocy. Kryterium klasyfikacji stanowi instytucja zajmująca się redystrybucją wsparcia.

A. W ramach zasady *de minimis* Agencja Rynku Rolnego (ARR) udziela producentom rolnym pomocy w postaci dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Głównym celem tych dopłat jest zwiększenie ilości wykorzystywania takiego materiału do siewu lub sadzenia upraw polowych, co przyczynia się do postępu biologicznego³⁸. Ustawa z 11 marca 2004 r. o ARR i organizacji niektórych rynków rolnych określa wymagania, jakie musi spełnić producent rolny, by otrzymać wymienione płatności. Ich adresatami są tylko podmioty wpisane do ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności³⁹, posiadające działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, na których uprawia się gatunki roślin objęte dopłatami, m.in. ziemniaki, zboża (pszenica zwyczajna, jęczmień, owies), rośliny strączkowe (lubin, groch siewny, bobik)⁴⁰. Dopłaty udziela się do powierzchni gruntów or-

³⁷ Dz. U. Nr 22, poz. 121 ze zm. Art. 4a został dodany na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 12 października 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 208, poz. 1374).

³⁸ W latach 2007-2009 ARR wypłaciła producentom rolnym kwotę 146 448 tys. zł do powierzchni 1424,4 tys. ha obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany, zob. www.arr.gov.pl

³⁹ Zob. ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. Nr 10, poz. 76 z późn. zm.).

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 marca 2007 r. w sprawie wykazu gatunków roślin uprawnych, do których materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany przysługuje

nych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym na wniosek złożony przez producenta rolnego w terminie wskazanym w przepisach. Nie obejmuje się nimi uprawy przeznaczonej na przedplon lub poplon.

W związku ze stosowaniem tej formy wsparcia powstało pytanie, czy słusznie ARR odmawia przyznania dopłat do kwalifikowanego lub elitarnego materiału siewnego w sytuacji, gdy rolnik nabędzie taki materiał od grupy producentów rolnych. W sprawie tej złożona została interpelacja do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴¹, w której podkreślono, że przyczyną odmowy przyznania dopłat jest – według ARR – fakt, że grupa producentów nie jest wpisana do rejestru przedsiębiorców zajmujących się obrotem materiałem siewnym kwalifikowanym lub elitarnym. W odpowiedzi na interpelację, w piśmie z 14 lutego 2008 r., Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał, że zasady dotyczące wytwarzania, oceny i obrotu materiałem siewnym oraz jego kontroli reguluje ustawa o nasiennictwie⁴². Zgodnie z art. 54 tego aktu prawnego, działalność gospodarcza w zakresie obrotu materiałem siewnym jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴³ i wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców dokonujących obrotu materiałem siewnym, prowadzonym przez wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa. Oznacza to, że grupa producentów, aby prowadzić obrót materiałem siewnym, musi uzyskać wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących obrót materiałem siewnym.

Jednocześnie – zdaniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – nie istnieją formalne przeszkody do uzyskania takiego wpisu do rejestru przedsiębiorców i prowadzenia sprzedaży materiału siewnego, ponieważ grupy producentów prowadzą działalność jako przedsiębiorcy na podstawie art. 3 ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz zmianie innych ustaw. Wymóg rejestracji podmiotów prowadzących obrót materiałem siewnym jest niezbędny, aby właściwe urzędy mogły prowadzić nadzór i kontrolę nad wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym⁴⁴. Zatem jeżeli grupy producentów wystąpią z wnioskiem do właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa oraz uzyskają wpis do rejestru przedsiębiorców dokonują-

dopłata z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany (Dz. U. 2007, Nr 46, poz. 300).

⁴¹ Interpelacja nr 636, www.sejm.gov.pl.

⁴² Tekst jedn.: 2007, Nr 41, poz. 271 z późn. zm.

⁴³ Tekst jedn.: 2010, Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.

⁴⁴ Zob. www.sejm.gov.pl.

cych obrotu materiałem siewnym, mogą zbywać taki materiał członkom grupy, czyli producentom rolnym.

B. Pomocy w ramach zasady *de minimis* udziela także ARiMR. Przykładowo, od 30 czerwca 2010 r. do 31 lipca 2010 r. rolnicy, którzy starali się o przyznanie płatności uzupełniającej do powierzchni upraw chmielu za 2008 r. lub za 2009 r. związanej z jego produkcją oraz spełniali warunki do przyznania takiej płatności, mogli składać wnioski o udzielenie jednorazowej pomocy finansowej o charakterze *de minimis* w rolnictwie⁴⁵. Pomoc była przyznawana w drodze decyzji administracyjnej przez kierownika biura powiatowego ARiMR, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę rolnika. Wysokość wsparcia odpowiadała iloczynowi powierzchni kwalifikującej się do objęcia płatnością uzupełniająca do powierzchni upraw chmielu za 2008 lub za 2009 r. związanej z jego produkcją (przyjmując rok, w którym powierzchnia była wyższa) oraz stawki pomocy przysługującej do 1 ha powierzchni takiej uprawy (14 tys. zł za 1 ha uprawy chmielu). Natomiast w latach 2007-2009 w ramach zasady *de minimis* ARiMR wypłacała dopłaty do rzepaku. Przysługiwała ona rolnikowi, który m.in. złożył wniosek o przyznanie płatności do upraw roślin energetycznych i zadeklarował powierzchnię uprawy rzepaku wykorzystywanego na cele energetyczne. Stawka pomocy do rzepaku w 2008 r. wynosiła 176 zł/1 ha powierzchni uprawy.

C. Za pomoc *de minimis* uznawane są także niektóre z form pomocy udzielane przez ANR na podstawie rozporządzenia 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 sprawach⁴⁶. Tytułem wprowadzenia warto zaznaczyć, że zostało ono wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 23a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴⁷. Otóż według tego przepisu Agencja może odroczyć określony w umowie albo w decyzji (o której mowa w art. 35 ust. 1 ustawy) termin zapłaty należności, rozłożyć ją na raty albo umorzyć w części lub w całości, jeżeli przemawiają za tym waż-

⁴⁵ Szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy określa rozporządzenie Rady Ministrów z 4 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 107, poz. 682).

⁴⁶ Niektóre regulacje uległy zmianie na podstawie rozporządzenia z 28 września 2010 r. zmieniające wspomniane rozporządzenie. Weszło ono w życie pod koniec października 2010 r.

⁴⁷ 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).

ne względy gospodarcze, społeczne lub losowe. Pierwsze rozporządzenie zostało wydane 1 stycznia 2003 r. Wtedy Polska nie była jeszcze członkiem Unii Europejskiej i w związku z tym nie była związana przepisami unijnymi o pomocy *de minimis*. Zgodnie z postanowieniami Traktatu Akcesyjnego (aneks IV, rozdział 4: „Rolnictwo”), nasz kraj mógł stosować systemy pomocy publicznej zgłoszonej jako „istniejąca” w rozumieniu art. 88 ust. 1 Traktatu WE do końca trzeciego roku od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej. Agencja Nieruchomości Rolnych za pośrednictwem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłosiła Komisji Europejskiej jako formę „pomocy istniejącej” udzielanej w rolnictwie m.in. ulgi i zwolnienia w odniesieniu do płatności z tytułu dzierżawy lub sprzedaży mienia z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴⁸.

Od 1 maja 2007 r. możliwość dalszego udzielania pomocy publicznej na dotychczasowych warunkach w zakresie umów dzierżawy jest uzależniona od dokonania notyfikacji projektów pomocowych przez Komisję Europejską. Jak dotąd to nie nastąpiło. Agencja przyjmuje, że pomoc udzielona w przypadkach określonych w art. 700 k.c., czyli obniżenie świadczenia czynszowego oraz w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 23a ustawy z 19 października 1991 r., zalicza się do pomocy *de minimis* określonej początkowo w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1860/2004 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 nr 1535/2007.

Polskie akty prawne jednak bezpośrednio nie określają, że wspomniane preferencje dla rolników udzielane są w ramach zasady *de minimis*. Nawiązuje do niej jedynie uzasadnienie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR oraz jedna z wersji projektu tego aktu wykonawczego. W świetle tego uzasadniania, odroczenie terminu zapłaty należności lub rozłożenie jej na raty oraz umorzenie stanowi pomoc *de minimis* uregulowaną w rozporządzeniu Komisji nr 1535/2007. Uzasadnienie określało także, że umorzenie części albo całości świadczenia dzierżawcy w przypadku wystąpienia szkody może być również udzielane na podstawie art. 11 rozporządzenia Komisji nr 1857/2006.

Nowe rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności poszerza katalog przesłanek pozwalających na modyfikację na-

⁴⁸ Zob. www.anr.gov.pl.

leżności ANR. Na początku należy zastanowić się, co należy rozumieć przez pojęcie „należności”. Rozporządzenie nie wyjaśnia tego pojęcia. Zasadne wydaje się zatem przyjąć, że zaliczyć należy do nich czynsz dzierżawny, najmu oraz raty ceny nabycia nieruchomości. Ze względu na to, że różnorodne są przyczyny niepłacenia należności, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zróżnicował przesłanki pozwalające na umorzenie części albo całości świadczenia czy też rozłożenia go na raty. Odnoszą się one zarówno do czynników dotyczących osoby dłużnika (np. choroba), jak i do tych, które nie dotyczą jego osoby i za które nie ponosi on odpowiedzialności. Przykładowo, umorzenie przez ANR w całości lub części należności dopuszczalne jest w sytuacji, gdy postępowanie wyjaśniające wykaże, że dłużnik nie ma możliwości uzyskiwania dochodu z powodu przewlekłej choroby albo konieczności sprawowania przez niego osobistej opieki nad przewlekle chorym małżonkiem, rodzicem lub dzieckiem. W takim przypadku konieczne jest dostarczenie zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego chorobę lub orzeczenia ustalającego stopień niepełnosprawności.

W praktyce omawiane tu umorzenie należności następuje przede wszystkim w odniesieniu do czynszu z tytułu najmu, rzadziej natomiast – czynszu dzierżawnego. W razie choroby dzierżawcy, ze względu na zachowanie ciągłości produkcyjnej gospodarstwa rolnego, zachodzi konieczność albo wykonania prac przez małżonka bądź domowników, albo powierzenia prac agrotechnicznych podmiotom trzecim. Dzierżawca mógłby wystąpić z wnioskiem o obniżenie świadczenia czynszowego w sytuacji, gdyby ze względu na wysokie koszty związane z powierzeniem wykonania prac (koszty przewyższałyby przychód) zostałby on pozbawiony dochodu.

Natomiast dość często występują dwie sytuacje uprawniające dzierżawcę do wystąpienia z wnioskiem o umorzenie w całości lub części należności. Pierwsza – gdy na skutek okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby, zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ istotnemu zmniejszeniu w stopniu znacznie przewyższającym obniżenie wysokości czynszu dokonane na podstawie art. 700 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁴⁹,

⁴⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm. Na temat obniżenia czynszu z art. 700 k.c. wypowiedzieli się w nauce zwłaszcza: A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, w: *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004, s. 173-175; idem, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1986, s. 75-76; W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 135 i n.; Z. Radwań-

a zapłata należności byłaby związana z nadmiernymi trudnościami w odtworzeniu produkcji rolnej (§ 2 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia); druga natomiast (określona w § 2 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia) – gdy dłużnik poniósł szkodę spowodowaną klęską suszy, gradobicia, nadmiernych opadów atmosferycznych, wymarznienia, powodzi, osuwisk ziemi, huraganu, pożaru, plagą szkodników lub niedoborem tlenu w użytkowanych rybacko wodach.

W wypadku umorzenia na podstawie przepisów omawianego rozporządzenia części lub całości należności (innych niż nieściągalne), wartość pomocy publicznej odpowiada wartości umorzonej należności.

Prócz umorzenia należności, rozporządzenie z 19 listopada 2009 r. dopuszcza także odroczenie terminu zapłaty należności lub rozłożenia jej na raty. Jest ono dopuszczalne w przypadku gwałtownego załamania się rynku zbytu lub gwałtownego spadku cen produktów wytwarzanych w gospodarstwie lub przedsiębiorstwie dłużnika albo w przypadku wystąpienia innych nadzwyczajnych zjawisk gospodarczych lub wystąpienia zdarzeń losowych, jeżeli ich skutkiem jest pogorszenie się sytuacji płatniczej w stopniu uniemożliwiającym terminową zapłatę należności Agencji, których dłużnik nie mógł przewidzieć w ramach racjonalnie prowadzonej działalności gospodarczej.

Jak już wspomniano, za pomoc udzielaną zgodnie z zasadą *de minimis* uznaje się nie tylko modyfikacje w zakresie płatności należności ANR dokonane na podstawie rozporządzenia z 19 listopada 2009 r. (umorzenie, rozłożenie na raty), ale także obniżenie czynszu na podstawie art. 700 k.c. Ten przepis odnosi się do wszystkich dzierżaw, zarówno prywatnych gruntów rolnych, jednostek samorządu terytorialnego, jak i państwowych. Dlatego powstaje wątpliwość, czy obniżenie czynszu w tej sytuacji jest pomocą publiczną w świetle art. 107 Traktatu. Dokonując oceny, czy występuje naruszenie konkurencji, czy zasad wymiany handlowej będącej wynikiem uprzywilejowania przedsiębiorcy, nawiązać warto do tzw. testu prywatnego wierzyciela. Polega on na zbadaniu, czy podmiot publiczny (wierzyciel) podjąłby w odniesieniu do danego dłużnika taką samą decyzję, jak wierzyciel prywatny. Jeżeli zatem potencjalny beneficjent otrzymałby od prywatnego przedsiębiorcy takie samo świadczenie albo umorzenie długu, jakie zdecydowało się udzielić państwo, działanie takie nie

ski, w: *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 3, cz. 2., red. S. Grzybowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1972, s. 366-368; A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 214-222.

może być uznane za uprzywilejowujące go w stosunku do pozostałych konkurentów⁵⁰.

Z obniżenia czynszu uregulowanego w Kodeksie cywilnym korzystają – jak wiadomo – nie tylko dzierżawcy gruntów od ANR czy jednostek samorządu terytorialnego, ale także od osób prywatnych. Z tego powodu – z jednej strony – można wysunąć twierdzenie, że ze względu na fakt, iż uprzywilejowanie zawarte w art. 700 k.c. może być udzielane zarówno przez podmioty prywatne, jak i państwowe na jednakowych zasadach, nie można traktować tego rodzaju pomocy jako „zakazanej pomocy państwa”. Z drugiej jednak strony zarówno interpretacja przesłanki uprzywilejowania, jak i charakter prawny pomocy *de minimis* budzą wątpliwości, skoro pomoc *de minimis* w rolnictwie uważa się właśnie za niespełniającą wszystkich kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 Traktatu i tym samym niepodlegającą procedurze zgłoszenia przewidzianej w art. 108 ust. 3 Traktatu. Dlatego zagadnienie to wymaga pogłębionych rozważań, co przekracza ramy niniejszego artykułu.

D. W ramach zasady *de minimis* przyznawana jest także pomoc na podstawie art. 41a ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵¹. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) lub upoważniony przez niego pracownik Kasy może odroczyć termin płatności należności z tytułu składek na ubezpieczenie, rozłożyć ich spłatę na raty lub umorzyć w całości lub w części w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zainteresowanego, uwzględniając możliwości płatnicze wnioskodawcy oraz stan finansów funduszków emerytalno-rentowego i składkowego.

Stosowanie tego przepisu w praktyce rodzi wiele problemów, związanych zwłaszcza z rozumieniem „ważnego interesu zainteresowanego”. Można przyjąć, że zainteresowany ma „ważny interes” w uzyskaniu omawianej tu formy pomocy w razie wystąpienia niekorzystnych zdarzeń losowych (np. pożaru, powodzi, suszy, huraganu, ale także choroby), które mogą powodować jego trudną sytuację ekonomiczną, a w konsekwencji – uniemożliwić uiszczanie składek⁵². Inny problem dotyczy procedury i charakteru decyzji Prezesa Kasy oraz zakresu jej kontroli przez sąd. Za-

⁵⁰ Zob. P. Marquardt, op. cit., s. 45-45.

⁵¹ Tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 z późn. zm.

⁵² Zob. wyrok z 4 czerwca 2009 r. WSA w Kielcach (I SA/Ke 158/09), który orzekł, że „sytuacja materialna rolnika, jego stan zdrowia i wynikająca z niego niemożność spłacania zaległych składek może uzasadniać przesłankę ważnego interesu ubezpieczonego. Interesu tego nie można identyfikować wyłącznie ze zdarzeniem losowym”, LEX/el nr 563360.

warte w art. 41a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wyrażenie „może umorzyć” świadczy o tym, że występuje tu uznanie administracyjne. Decyzja administracyjna wydana na tak skonstruowanej podstawie materialnoprawnej jest określana jako akt administracyjny swobodny⁵³ i dlatego sądowa kontrola takiej decyzji obejmuje wyłącznie zbadanie, czy jej wydanie poprzedzono prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem⁵⁴. Sąd nie może nakazać organowi podjęcia rozstrzygnięcia o określonej treści.

Przepisy nie pozostawiają jednak organowi pełnej swobody w wydaniu decyzji administracyjnej⁵⁵. Swoboda ta jest ograniczona dyrektywami wyboru sformułowanymi w ustawie. Sąd jest zatem zobowiązany do oceny, czy postępowanie administracyjne było prowadzone niewadliwie i czy organ przy wydawaniu decyzji o charakterze swobodnym dokonał rzetelnej i wnikliwej analizy wszelkich okoliczności sprawy w celu stwierdzenia, czy zostały spełnione określone w przepisach przesłanki i czy ocena dowodów zawarta w motywach decyzji w sprawie umorzenia nie jest dowolna⁵⁶.

E. Za pomoc *de minimis* uznawane są także niektóre zwolnienia i ulgi w podatku rolnym uregulowane w ustawie z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁵⁷. Według opinii Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵⁸ należy do nich: zwolnienie od podatku rolnego prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej w zakresie gruntów zgłoszonych wojewodzie (z wyjątkiem gruntów znajdujących się w posiadaniu zależnym podmiotów niebędących prowadzącymi zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej); ulga tzw. żołnierska, przyznawana żołnierzom odbywających zasadniczą służbę wojskową lub długotrwałe szkolenie wojskowe, a także osobom spełniającym zastępczo obowiązek służby wojskowej w formie skoszarowanej, prowadzących te gospodarstwa bezpośrednio przed powołaniem do służby⁵⁹; ulga w przy-

⁵³ Zob. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 331.

⁵⁴ Tak uzasadnienie wyroku z 18 sierpnia 2009 r. (III SA/Wr 684/08) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, LEX/el nr 553408.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Tekst jedn.: Dz.U. 1993, Nr 94, poz. 431 z późn. zm. (dalej: ustawa o podatku rolnym).

⁵⁸ „Pomoc publiczna w rolnictwie w formie zwolnień i ulg w podatku: rolnym, od nieruchomości oraz leśnym”, opinia dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.mirw.gov.pl.

⁵⁹ W związku likwidacją obowiązkowej służby wojskowej i zaniechaniem poboru przepis ten ma nikłe znaczenie.

padku klęski żywiołowej, która spowodowała istotne szkody w budynkach, ziemiopłodach, inwentarzu żywym lub martwym albo w drzewostanie.

W wyroku z 14 listopada 2007 r. WSA w Szczecinie (I SA/Sz 176/07)⁶⁰ orzekł, że „za klęskę żywiołową w rozumieniu art. 13c ustawy z 1984 r. o podatku rolnym uznane mogą zostać takie zdarzenia, które stanowiłyby konsekwencje zjawisk przyrodniczych (klimatycznych) odbiegających od przeciętnej normy, a o wystąpieniu tej klęski nie przesądza wprowadzenie stanu klęski żywiołowej”. W praktyce bardzo rzadko producenci rolni mają możliwość skorzystania z tej ulgi. Wójt (burmistrz, prezydent) uznaje bowiem, że w sytuacji, gdy stan klęski żywiołowej nie został wprowadzony przez właściwe organy, nie ma możliwości zastosowania ulgi przewidzianej w art. 13c ustawy o podatku rolnym. Definicję oraz tryb wprowadzenia stanu klęski żywiołowej określa ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁶¹.

Ze względu na występowanie w ostatnich latach niekorzystnych zjawisk przyrodniczych (susze, huragany powodzie), wpływających negatywnie na sytuację finansową gospodarstw rolnych, podatnicy podatku rolnego korzystają coraz częściej z regulacji zawartych w art. 67a i b ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁶². Na ich podstawie organ podatkowy, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty albo zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 31 października 2000 r.⁶³, jako przykładowe sytuacje obrazujące ważny interes podatnika, wymienił utratę możliwości zarobkowania, obok losowej utraty majątku. Z kolei interes publiczny brany jest pod uwagę w sytuacji, gdy zapłata zaległości podatkowych spowoduje konieczność sięgania przez podatnika do środków

⁶⁰ LEX/el nr 478592.

⁶¹ Dz. U. Nr 62, poz. 558. W świetle art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, klęska żywiołowa jest to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

⁶² Tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 8, poz. 60 z późn. zm.

⁶³ III SA 660/99, Lex/el.

pomocy państwa, gdyż nie będzie on w stanie zaspokajać swoich potrzeb materialnych⁶⁴.

Uznaje się, że modyfikacje podatku dokonane na podstawie wspomnianych przepisów następują także w ramach pomocy *de minimis*⁶⁵. Podstawą do dokonania którejkolwiek z wymienionych powyżej modyfikacji podatku jest złożenie do organu podatkowego odpowiedniego wniosku. W wyroku z 21 stycznia 2009 r. WSA w Białymstoku⁶⁶ stwierdził, że „ustalenie istnienia przesłanki ważnego interesu podatnika jest możliwe dopiero po przeprowadzeniu postępowania dowodowego uwzględniającego całokształt okoliczności związanych z sytuacją wnioskodawcy, w tym w szczególności odnoszących się do stanu kondycji gospodarczej i ekonomicznej podatnika. Przesłanki tej nie można natomiast wywodzić z pojedynczych okoliczności mających negatywny wpływ na podatnika”.

5. Niektóre z przedstawionych wyżej form pomocy finansowej udzielanych w ramach zasady *de minimis* w rolnictwie niekiedy uznawane są za pomoc publiczną dozwoloną w ramach zwolnień grupowych określonych w rozporządzeniu Komisji nr 1857/2006. Ta zmiana klasyfikacji łączy się z wystąpieniem niekorzystnych warunków atmosferycznych, powodujących znaczne szkody w uprawach rolnych. Z tego powodu przygotowane zostały programy, które miały pomóc poszkodowanym rolnikom. Przykładowo warto podać, że 1 czerwca 2010 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 87/2010 w sprawie ustanowienia programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, osunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r. Stanowi on program pomocowy, o którym mowa w rozporządzeniu Komisji nr 1857/2006, zgłoszony i zarejestrowany w Komisji Europejskiej pod nr XA109/2010⁶⁷.

W świetle wspomnianej uchwały Rady Ministrów, o pomoc w ramach tego programu mogli się ubiegać rolnicy, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej szkody spowodowane przez powódź, osunięcie się ziemi lub huragan, oszacowane przez komisje powołane przez wojewodów wyniosły średnio powyżej 30% średniej rocznej produkcji rolnej (w stosunku do produkcji z 3 lat poprzedzających rok, w którym wystąpiły szkody, albo 3 lat w okresie pięcioletnim po-

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Zob. art. 67 b ustawy – Ordynacja podatkowa.

⁶⁶ I SA/Bk 429/08, LEX/el. nr 487517.

⁶⁷ Zob. http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/exemption/xa10910_pl.pdf.

przedzającym rok, w którym wystąpiły szkody z pominięciem roku o wielkości produkcji najwyższej i najniższej). Do form pomocy dla poszkodowanych rolników należało np. odraczanie terminu płatności składek z tytułu ubezpieczenia w KRUS, rozkładanie ich na dogodne raty, a także umarzanie w całości lub części bieżących składek, odraczanie i rozkładanie na raty płatności z tytułu umów sprzedaży i dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, bez stosowania opłat i odsetek za okres odroczenia, a także ulgi w opłatach czynszu, ulgi w podatku rolnym za 2010 r. w związku z powodzią i pozostałymi niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ustawy – Ordynacja podatkowa, dopłaty do materiału siewnego⁶⁸.

Wspomniany wyżej program został przygotowany na podstawie art. 11 rozporządzenia Komisji nr 1857/2006. W świetle tego przepisu pomoc na zrekompensovane rolnikom strat w roślinach lub zwierzętach bądź budynkach gospodarskich spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, które mogą być porównane z klęskami żywiołowymi, jest zgodna z regułami wspólnego rynku w rozumieniu art. 87 ust. 3c Traktatu i wyłączona z obowiązku notyfikacji, jeżeli spełnia warunki określone w tym rozporządzeniu w odniesieniu do roślin lub zwierząt oraz budynków gospodarskich. Nie jest ona wówczas klasyfikowana jako pomoc *de minimis*. Warto wyjaśnić, że przez pojęcie „niekorzystne zjawisko klimatyczne, które może być porównane do klęski żywiołowej” należy rozumieć warunki pogodowe, takie jak mróz, grad, lód, deszcz lub susza, które niszczą ponad 30% średniej rocznej produkcji danego rolnika wyliczonej na podstawie ubiegłych trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu ubiegłych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej (art. 2 pkt 8 rozporządzenia Komisji nr 1857/2006).

Omawiane rozporządzenie unijne przewiduje, że w takiej sytuacji intensywność pomocy brutto na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania⁶⁹ nie może przekroczyć 80% i 90% obniżenia dochodu ze

⁶⁸ Dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany, o których mowa w art. 40c ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, dla producentów rolnych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, obsunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r., nie mają charakteru pomocy *de minimis* w rolnictwie (art. 40h dodany ustawą z 22 października 2010 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. Nr 247, poz. 1650).

⁶⁹ O których mowa w art. 36 lit. a) ppkt i), ii) oraz iii) rozporządzenia (WE) nr 1698/2005, określonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 50 i 94 tego rozporządzenia.

sprzedaży produktu w wyniku niekorzystnego zjawiska klimatycznego⁷⁰. Od 1 stycznia 2010 r. kwota pomocy jest powiązana z systemem obowiązkowych ubezpieczeń upraw rolnych. Otóż tylko rolnicy, którzy dokonali ubezpieczenia pokrywającego co najmniej 50% średniej rocznej produkcji lub dochodu związanego z produkcją i obejmującego zagrożenia związane z niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi statystycznie najczęściej występującymi w danym państwie członkowskim lub regionie, mogą otrzymać pełną kwotę wsparcia. W przypadku braku takiego ubezpieczenia, zaoferowana pomoc powinna zostać zmniejszona o 50%.

6. Ogólne zasady dotyczące udzielania pomocy zaliczanej do *de minimis* określone zostały w ustawie z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Podstawowy wymóg „formalny” uzyskania pomocy łączy się z przedłożeniem odpowiednich dokumentów. Podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedstawienia instytucji udzielającej pomocy wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy⁷¹ wszystkich zaświadczeń o pomocy *de minimis* w rolnictwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat obrotowych, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w wymienionym okresie.

Według art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1535/2007, jeśli łączna kwota pomocy przewidziana w ramach środka pomocy przekracza pułap tam określony (tj. 7500 euro), nie może być objęta przepisami tego rozporządzenia, nawet w odniesieniu do części pomocy nieprzekraczającej tej kwoty. W takim przypadku producent rolny nie może ubiegać się o pomoc w ramach zasady *de minimis* co do tego rodzaju środka pomocy – ani w chwili przyznania takiej pomocy, ani później. Stosując wykładnię literalną można by zatem uznać, że jeżeli kwota, o którą występuje producent rolny, przekracza dozwoloną kwotę 7500 euro, instytucja udzielająca po-

⁷⁰ Obniżenie dochodu wylicza się przez odjęcie: wyniku pomnożenia ilości produktu wyprodukowanego w roku, w którym wystąpiło niekorzystne zjawisko klimatyczne przez średnią cenę sprzedaży otrzymaną w tym roku, od wyniku pomnożenia średniej rocznej ilości wyprodukowanej w okresie ubiegłych trzech lat (lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu ubiegłych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej) przez otrzymaną średnią cenę sprzedaży.

⁷¹ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 121, poz. 810).

mocy uznanej za *de minimis* musi negatywnie ustosunkować się do jego wniosku. Kwestia ta budziła jednak wątpliwości i dlatego była przedmiotem interpretacji Komisji Europejskiej. W piśmie z 28 sierpnia 2008 r. dotyczącym interpretacji rozporządzenia Komisji nr 1535/2007⁷² zostało określone, 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, pomoc taka nie może być udzielona. Jednakże możliwe jest 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. Najlepiej byłoby, aby producent rolny przed złożeniem wniosku obliczył wysokość niewykorzystanej pomocy *de minimis* i właśnie o taką kwotę pomocy wnioskował.

Podmioty udzielające pomocy przekazują beneficjentowi zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą *de minimis* albo pomocą *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie⁷³. Wydaje się je z urzędu (bez konieczności składania wniosku⁷⁴) z reguły w dniu przyznania pomocy publicznej, natomiast w przypadku pomocy udzielanej na podstawie decyzji – w dniu jej wydania, a w formie ulgi podatkowej na podstawie aktu normatywnego bez wymogu wydania decyzji – w terminie 2 miesięcy od dnia udzielenia pomocy publicznej. W sytuacji gdy wartość faktycznie udzielonej pomocy *de minimis* jest inna niż wartość pomocy wskazana w wydanym zaświadczeniu, podmiot udzielający pomocy, w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia tego faktu, wydaje nowy dokument, w którym wskazuje właściwą wartość pomocy oraz stwierdza utratę ważności poprzedniego zaświadczenia.

⁷² Pismo opublikowane na stronie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl.

⁷³ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 354 z późn. zm.).

⁷⁴ W wyroku z 18 listopada 2008 r. WSA w Gdańsku (I SA/Gd 556/08, LEX/el nr 465929) orzekł, że począwszy od dnia wejścia w życie rozporządzenia z 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, to jest od 5 kwietnia 2007 r., obowiązek wydawania zaświadczeń spoczywający na podmiocie udzielającym pomocy *de minimis* winien być realizowany z urzędu, bez konieczności składania wniosku przez beneficjenta. Beneficjent tejsze pomocy nie jest więc zobligowany do przedłożenia wniosku, jednakże może to uczynić. Złożenie wniosku nie stanowi natomiast warunku *sine qua non* uzyskania stosownego zaświadczenia.

Organem monitorującym⁷⁵ pomoc publiczną w rolnictwie lub rybołówstwie jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dlatego podmioty udzielające pomocy zaliczanej do *de minimis*, a więc m.in. ANR, ARiMR i ARR, zobowiązane są do sporządzania i przedstawiania wspomnianemu ministrowi sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie albo informacji o nieudzieleniu takiej pomocy w danym okresie sprawozdawczym. Z kolei wspomniany minister przedstawia Komisji Europejskiej informacje o pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie w Polsce.

7. Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Przepisy unijne bardzo ogólnie określają pomoc *de minimis*, co powoduje niekiedy trudności interpretacyjne, ale stwarza szansę szybkiego wprowadzenia nowych form pomocy przez poszczególne państwa członkowskie, uwzględniających aktualne potrzeby producentów rolnych. Niektóre akty prawne *expressis verbis* określają daną pomoc jako *de minimis* (dotyczy to np. pomocy do rzepaku uzyskiwanej od ARiMR), inne te kwestie pomijają. W tej ostatniej sytuacji podmioty udzielające pomocy informują beneficjentów o tym, że dana pomoc przyznawana jest w ramach zasady *de minimis* w rolnictwie, wysokości dopuszczalnego limitu i konieczności jej zliczania.

Ustalenie pomocy *de minimis* na równym poziomie 7500 euro w ciągu ostatnich trzech lat obrotowych jest często krytykowane. Kwota ta odnosi się bowiem do wszystkich producentów rolnych, bez względu na formę prawną prowadzenia działalności rolniczej czy też jej rozmiar. Taka regulacja jest niekorzystna dla gospodarstw rolnych o większej powierzchni albo dzierżawiących grunty od Agencji Nieruchomości Rolnych. Częste korzystanie bowiem z modyfikacji świadczenia czynszowego czy też pomocy przy zakupie materiału siewnego uniemożliwia czerpanie korzyści z innych form pomocy.

Wiele trudności w praktyce sprawiają szczegółowe przesłanki przyznania konkretnego rodzaju pomocy *de minimis* w rolnictwie. Zostały one zawarte w wielu aktach prawnych i często zawierają niedookreślone pojęcia. Chodzi przede wszystkim o modyfikację zasad płatności należności ANR określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

⁷⁵ Monitorowanie pomocy publicznej obejmuje gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o udzielanej pomocy publicznej, w szczególności o jej rodzajach, formach i wielkości, oraz przestrzeganie krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie.

z 19 listopada 2009 r. oraz składek emerytalno-rentowych KRUS na podstawie art. 41a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Sporo problemów wiąże się także z ulgami i zwolnieniami w podatku rolnym udzielanymi w ramach zasady *de minimis*. Ustawa o podatku rolnym nie uwzględnia w wystarczającym zakresie negatywnego wpływu warunków atmosferycznych na dochodowość rolników.

Pomoc *de minimis* w rolnictwie może być różnie klasyfikowana. Przede wszystkim wyróżnić należy pomoc polegającą na przyznaniu bezpośrednich korzyści (np. dopłaty przy zakupie materiału siewnego, uprawie chmielu czy rzepaku) oraz zmniejszającą ciążące na podmiocie obowiązki publicznoprawne (np. zwolnienia i ulgi w podatku rolnym, umorzenie zobowiązań wobec KRUS). Można też wyróżnić pomoc *de minimis* udzielaną za pomocą instrumentów prawa cywilnego (np. zawarcie umowy w sprawie umorzenia bądź rozłożenia na raty należności ANR) albo prawa publicznego (np. ulgi podatkowe, dopłaty do uprawy chmielu)⁷⁶. W konsekwencji zróżnicowana jest procedura udzielania pomocy *de minimis* w rolnictwie. Różne są też środki odwoławcze w przypadku nieudzielania pomocy: wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego czy powództwo do sądu powszechnego. W odniesieniu do ostatecznych decyzji administracyjnych istnieje także możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego. Przyjmuje się, że żadna droga odwoławcza nie przysługuje w przypadku niewyrażenia zgody na zawarcie umowy o umorzenie czy modyfikację warunków uiszczania należności ANR na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR⁷⁷.

SELECTED LEGAL ISSUES FOR *DE MINIMIS* ASSISTANCE IN AGRICULTURE

S u m m a r y

The *de minimis* assistance in agriculture is a relatively new issue in the Polish agricultural law. It is connected with the introduction of EU principles of financial support for this sector of the Polish economy. The aim of these considerations was to present an at-

⁷⁶ O klasyfikacji pomocy publicznej zob. np. P. Marquardt, op. cit., s. 38.

⁷⁷ Tak A. Lichorowicz, op. cit., s. 175; J. Mucha, A. Suchoń, op. cit., s. 117.

tempt at a possibly comprehensive approach to problems connected with *de minimis* assistance in agriculture and to clarify doubts found in practice.

In conclusion the author states among other things that EU regulations very generally define *de minimis* assistance, which sometimes causes problems with its interpretation, but creates a chance for the prompt introduction of new forms of assistance by individual member countries, taking into consideration current needs of agricultural producers. Certain legal acts *expressis verbis* define a given assistance as *de minimis*, while other disregard this issue. In practice many problems are caused by the individual premises for the granting of a specific type of this assistance. These considerations are concluded with an attempt at a classification of *de minimis* assistance in agriculture.

ALCUNI ASPETTI GIURIDICI SCELTI DEGLI AIUTI *DE MINIMIS* IN AGRICOLTURA

R i a s s u n t o

Gli aiuti *de minimis* in agricoltura fanno parte delle questioni relativamente nuove del diritto agrario polacco. Essi sono legati all'introduzione delle regole europee di sostegno finanziario a questo settore dell'economia nel nostro paese. Lo scopo delle considerazioni è un tentativo di proporre un inquadramento abbastanza olistico delle più importanti questioni relative agli aiuti *de minimis* in agricoltura e di risolvere delle questioni dubbiose verificatesi in pratica.

In conclusione, l'Autrice afferma, tra l'altro, che le norme dell'Unione determinano gli aiuti *de minimis* in maniera molto generale, il che porta a volte a delle difficoltà di interpretazione, ma crea anche l'opportunità di una rapida introduzione di nuove forme di aiuto da parte degli Stati membri, tenendo conto delle attuali esigenze dei produttori agricoli. Alcuni atti giuridici definiscono un dato aiuto in termini di aiuto *de minimis expressis verbis*, mentre altre ignorano il problema. Numerose difficoltà pratiche derivano dalle condizioni dettagliate relative alla concessione del concreto tipo dell'aiuto in questione. Le considerazioni terminano con una proposta di classificazione degli aiuti *de minimis* in agricoltura.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Alina Jurcewicz, Elżbieta Tomkiewicz, Paweł Popardowski, Michał Bocheński, Joanna Zięba, *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, red. A. Jurcewicz, Warszawa 2010, ss. 138.

Recenzowana praca jest XXVI tomem serii wydawniczej poświęconej systemowi prawa Unii Europejskiej. Zarówno wstęp pióra redaktora tomu – A. Jurcewicz, jak i treść nie pozostawiają wątpliwości, że opracowanie jest podręcznikiem, a nie monografią. Stąd też rola recenzenta jest dość trudna. Od podręcznika bowiem oczekuje się zupełnie czegoś innego niż od monografii. Nie chciałbym w tej recenzji formułować oczekiwań co do prac obu typów. Jeśli chodzi o podręcznik, to sądzę, iż poszukujemy w nim systematycznego przedstawienia podstawowej materii przedmiotu, wyrażonej w komunikatywnym języku literackim i profesjonalnym, z dodatkowymi informacjami (np. w przypisach) dla czytelników chcących pogłębiać swoją wiedzę w zakresie zagadnień szczegółowych.

Nie bez znaczenia jest układ podręcznika, jego grafika. Osobiście nie pochwalam praktyk niektórych wydawców polegających na eksponowaniu pewnych fragmentów tekstu, a innych uznawania za mniej ważne bądź ograniczania wywodów do definicji. Wydaje się, że taka prezentacja zatracą koncepcję pełnej informacji – choć tylko syntetycznej – o przedmiocie, którego dotyczy. Autorzy recenzowanego podręcznika skutecznie oparli się tego rodzaju sugestiom (o ile takie rzeczywiście były). Są podkreślenia, ale generalnie można je zaakceptować, gdyż uzupełniają je dalsze wyjaśnienia czy nawet szersze wywody.

Recenzowany podręcznik ma wielu adresatów, a ze względu na jego walory (o czym niżej) z pewnością dojdzie do kolejnego wydania. Nie ma jednak rzeczy (utworów, dzieł) doskonałych i dlatego warto sugerować, by Autorzy skorzystali w nim z niektórych uwag.

W podręczniku używa się wyrażenia „wspólnotowe prawo rolne” (obecnie: unijne), ale – gdy chodzi o jego charakterystykę – poprzestaje się na ogólnym stwier-

dzeniu, że „[...] unijne prawo rolne stanowi obszerną i niezwykle zróżnicowaną normatywnie gałąź prawa UE” (s. 33). Tę charakterystykę należałoby pogłębić, silniej eksponując przedmiot tego prawa, jego granice i miejsce w prawie unijnym.

We fragmencie, w którym Autorzy piszą o kompetencjach do wydawania aktów prawnych dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej (s. 2), za celowe uważałbym bliższe rozważenie konsekwencji powierzenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie uprawnień w zakresie wspólnej organizacji rynków rolnych, a także stanowienia innych przepisów niezbędnych do osiągnięcia celów Wspólnej Polityki Rolnej i Rybołówstwa (art. 43 ust. 2 TfUE). Ta zmiana (dotychczas wymienione kompetencje przysługiwały Radzie) będzie bowiem miała istotny wpływ na kształtowanie Wspólnej Polityki Rolnej w przyszłości.

W recenzowanej pracy rozważa się tylko trzy podstawowe pojęcia unijnego prawa rolnego (s. 8-11): produkty rolne, producent rolny i gospodarstwo rolne. Potrzebne jest tu – moim zdaniem – uaktualnienie. Przede wszystkim należy szerszej uwzględnić współczesny stan ustawodawstwa oraz orzecznictwa, zwłaszcza w odniesieniu do gospodarstwa rolnego. Wyjaśnienia wymaga też znaczenie pojęcia „działalność rolnicza” (zob. np. rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 czy 73/2009). Jest ono zdefiniowane i na tyle ważne, że – jak sądzę – można już o nim mówić jako o kategorii pojęciowej współczesnego unijnego prawa rolnego.

We fragmencie dotyczącym „katalogu i hierarchii źródeł prawa rolnego” (s. 3 i n.) można mieć uzasadnioną wątpliwość co do treści, jaką nadają Autorzy „decyzji indywidualnej” (s. 7). Wydaje się, że dość powszechny, inny niż przedstawiony w pracy, jest pogląd, iż indywidualne decyzje unijne są podobne do polskich decyzji administracyjnych adresowanych do konkretnego podmiotu. Warto przeanalizować takie stanowisko przed ewentualnym wznowieniem podręcznika.

Inne wątpliwości budzi pogląd, że zasady prawa uchwalone przez Trybunał Sprawiedliwości są źródłem prawa UE (s. 7). Analizując ten problem warto odnieść się do prawa wewnętrznego i podobnych zasad uchwalonych przez sądy najwyższe (SN, NSA). Przez teoretyków państwa i prawa nie są one uznawane za klasyczne źródła prawa, choć równocześnie nie kwestionuje się poglądu, że mają wpływ – często duży – na właściwe rozumienie prawa. Zresztą, co do znaczenia zasad ustanawianych przez Trybunał Sprawiedliwości, Autorzy sami uwikłali się w niekonsekwencję. Mianowicie w punkcie 1.1.3 jego Autor, już na samym początku podkreśla rolę Trybunału Sprawiedliwości w wykładni prawa („szczególne znaczenie w tej materii [wykładni – A.Z.] odgrywa TS...”). Takie rozumienie zasad wynika też z ostatniego pytania kontrolnego w tym fragmencie podręcznika. Sądzę więc, że jest to typowy wypadek przy pracy, który kiedyś zostanie zweryfikowany.

W całej pracy występują fragmenty encyklopedyczne i szerszej informujące czytelnika o referowanej problematyce (np. w rozdziale 4.2. i n.). Tutaj jednak dostrzec można zachwianie proporcji. Przykładowo, po wyczerpującym przedstawieniu Wspólnej Polityki Rolnej (rozdział 2) podsumowanie wydaje się zbyt obszerne. Odnośnie wrażenie, że jest streszczeniem poprzedzających je rozważań (s. 48-52).

Na s. 85-88 Autorzy nawiązują – moim zdaniem – niepotrzebnie do fragmentów rozdziału 2 („Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej”).

Niekiedy celowe byłoby wyjaśnienie pojęć używanych w prawie unijnym, które niewiele mają wspólnego z polskim, wewnętrznym porządkiem prawnym. Dlatego odnotowuję z zadowoleniem uwagę na s. 18 wyjaśniającą różne rozumienie pojęcia „struktury rolne” w prawie unijnym i polskim. Ten sam problem pojawia się na s. 83-84. Przywołane tam rozporządzenie Rady (WE) nr 797/85 nie pozostawia już żadnych wątpliwości, że unijne „struktury” to raczej „rozwój”. Widać z tego wyraźnie, że niektóre pojęcia unijne i polskie są niekompatybilne.

Powyższe refleksje recenzenta w niczym nie podważają wysokiej oceny należytej podręcznikowi. Na uznanie zasługuje rzeczowość i niewątpliwe kompetencje Autorów. Wszyscy wiedzieli, o czym piszą, i wywiązali się z podjętych zadań w sposób, który budzi uznanie. Podręcznik od strony edytorskiej uznaję wręcz za wzorcowy. Nie zetknąłem się jeszcze na polskim rynku wydawniczym, w odniesieniu do prawa rolnego, z podręcznikiem, którego poszczególne fragmenty kończyłyby się wykazem literatury uzupełniającej, podstawowymi aktami prawa, orzecznictwem i wreszcie pytaniami kontrolnymi. Zadbano nawet o takie ułatwienia w odbiorze, jak wykaz skrótów i indeks rzeczowy (zupełnie unikalne).

Walory merytoryczne opracowania, łącznie z jego „nowinkami” edytorskimi, czynią recenzowany podręcznik reprezentatywną pozycją unijnego prawa i polityki rolnej. Podziękowania należą się Autorom, czytelników zaś zachęcam do korzystania z tego kompendium.

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht”

Volkmar Nies, *Aktuelle Entwicklungen der Rechtsprechung zu Tierhaltung – und Biogasanlagen (Obecne tendencje rozwoju w zakresie orzecznictwa co do zakładów hodowli zwierząt i instalacji biogazowych)*, AUR 2010, nr 10, s. 292-296.

Przedmiotem rozważań są aktualne tendencje w orzecznictwie w zakresie immisji związanych z hodowlą zwierząt oraz funkcjonowaniem instalacji wytwarzających i wykorzystujących biogaz. Autor już na wstępie wskazał na orzeczenie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł w kwestii konstytucyjności wpływu zmiany przepisów o ochronie zwierząt na udzielone uprzednio zezwolenie na wydzielanie immisji przez zakład hodowli kurczaków. W opisanym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny określił kryteria oceny konstytucyjności pozbawienia zakładu hodowli

zwierząt zezwolenia na wydzielanie immisji w związku z zaostrzeniem przepisów ochrony zwierząt.

W dalszej części artykułu V. Nies przedstawił orzecznictwo sądów niemieckich w odniesieniu do poszczególnych rodzajów immisji wytwarzanych w ramach hodowli zwierząt lub przez instalacje biogazowe. W tym zakresie wskazał na 12 obszarów tematycznych, które były przedmiotem orzecznictwa. Są to m.in. zagadnienia dopuszczalności immisji bioaerozoli lub ustalenia wymogów, jakie powinny spełniać instalację zmniejszające intensywność wytwarzanych immisji (np. biofiltry). Przedstawione problemy dotyczą nie tylko uregulowań związanych z ochroną przed immisjami, ale także przepisów prawa budowlanego i planowania przestrzennego. W podsumowaniu Autor stwierdził, że ludność niezatrudniona w rolnictwie w coraz mniejszym stopniu akceptuje immisje wytwarzane w tym dziale gospodarki. Dlatego pozytywnie ocenia fakt, że orzecznictwo sądów niemieckim uwzględnia na ogół interesy podmiotów rolniczych w postępowaniach mających za przedmiot spór o immisje związane z działalnością rolniczą.

Johannes Dietlein, *Zur Zulässigkeit einer Waffenbesitzsteuer als kommunale Aufwandsteuer (O dopuszczalności podatku od posiadania broni jako gminnego podatku od poczynionych nakładów)*, AUR 2010, nr 11, s. 321-325.

Na wstępie artykułu J. Dietlein wskazał, że obecnie w wielu niemieckich gminach toczą się dyskusje nad wprowadzeniem podatku od posiadania broni przez osoby prywatne. Podatek taki miałby służyć zarówno celom *stricte* fiskalnym, jak i doprowadzić do zmniejszenia ilości broni w posiadaniu osób prywatnych. Autor opisał podstawy konstytucyjne do wprowadzenia podatku od posiadania broni przez osoby prywatne. Podkreślił, że na podstawie art. 105 ustawy zasadniczej RFN gmina nie może samodzielnie ustanowić jakiegokolwiek podatku. Dopuszczalne jest jedynie, często praktykowane przez poszczególne kraje związkowe, delegowanie uprawnień do ustanawiania podatków do kompetencji władz gminnych. W konsekwencji podatek od posiadania broni mógłby być tylko podatkiem od konsumpcji lub od poczynionych nakładów. J. Dietlein uznał, zważywszy na treść ustawy zasadniczej, za niedopuszczalne zakwalifikowanie podatku od posiadania broni jako podatku od konsumpcji. W dalszej części artykułu Autor dokonał analizy cech podatku od poczynionych nakładów w kontekście ustalenia, czy można do niego zaliczyć także podatek od posiadania broni. W konkluzji zawarte jest stwierdzenie, że podatek od posiadania broni nie mógłby zostać uznany za podatek od poczynionych nakładów.

Hans-Jürgen Thies, *Aktuelle Urteile des BGH zum Wildschadensersatz (Najnowsze wyroki Trybunału Federalnego dotyczące odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta w stanie wolnym)*, AUR 2010, nr 11, s. 325-329.

Przedmiotem artykułu są kwestie związane z odszkodowaniami za szkody wyrządzone przez zwierzęta w stanie wolnym w świetle najnowszych orzeczeń niemieckich.

kiego Trybunału Federalnego (BGH). Opracowanie obejmuje opis i omówienie trzech wyroków BGH, zapadłych w okresie od 3 grudnia 2009 r. do 5 kwietnia 2010 r. oraz streszczenie kluczowych wniosków z nich wypływających. Wyrok z 3 grudnia 2009 r. dotyczy kwestii określenia warunków uznania rośliny ogrodowej za roślinę polną. Niemieckie prawo łowieckie przewiduje bowiem, w wypadku braku zastosowania zwyczajowych środków zabezpieczających, tylko roszczenie o odszkodowanie, jeżeli szkodę wyrządzono uprawom roślin polnych. Trybunał Federalny uznał, że uprawa rośliny ogrodowej może być kwalifikowana jako uprawa rośliny polnej tylko wówczas, gdy uprawa konkretnej rośliny ogrodowej ma w danym regionie znaczenie w całościowej produkcji rolnej. BGH określił przy tym kryteria, które należy brać w takiej sprawie pod uwagę. Z kolei w wyroku z 3 marca 2010 r. Trybunał orzekł, że odszkodowanie przysługuje na terytorium całej RFN, a nie na obszarze 11 krajów związkowych, które wyraźnie wyłączyły taką możliwość powołaniem się na ustawodawstwo krajowe. Zagadnieniu skutków niedochowania terminów do zgłaszania szkód w uprawach spowodowanych przez zwierzęta w stanie wolnym poświęcony jest wyrok BGH z 5 kwietnia 2010 r. Trybunał Federalny wskazał w nim, że termin biegnie dopiero od chwili zaistnienia szkody. Zgłoszenie szkody może nastąpić tylko w trakcie biegu terminu. Wobec tego zgłoszenie z góry oczekiwanych szkód, przed ich rzeczywistym zaistnieniem, jest nieskuteczne.

Michael Hertslet, Morgane Masliah, *Rechtliche Aspekte bei dem Bau einer Photovoltaikanlage in Frankreich (Aspekty prawne budowy instalacji kolektorów słonecznych we Francji)*, AUR 2010, nr 11, s. 329-333.

Autorzy przedstawili zagadnienia prawne związane z instalacją kolektorów słonecznych we Francji. Zgodnie z wymogami prawa Unii Europejskiej, produkcja energii ze źródeł odnawialnych powinna do 2020 r. wzrosnąć do 23% ogólnej produkcji energii. Wobec tego władze francuskie postanowiły położyć nacisk na rozwój produkcji energii z kolektorów słonecznych. W artykule prezentowane są regulacje prawne dotyczące zarówno samego wybudowania instalacji kolektorów słonecznych, jak i warunków uzyskania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w tym zakresie. Autorzy opisali możliwe warianty prowadzenia działalności i określili, jakie warunki powinno się w takim wypadku spełnić na gruncie prawa administracyjnego. Istotne w tym zakresie są m.in. postanowienia zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także potencjał produkcyjny instalacji kolektorów słonecznych.

W dalszej części artykułu Autorzy przedstawili unormowania regulujące treść umów o podłączenie instalacji kolektorów słonecznych do sieci przesyłowej oraz umów kupna-sprzedaży wytworzonej energii elektrycznej zawieranych pomiędzy eksploatującym instalację kolektorów słonecznych a dystrybutorem energii elektrycznej. Na podstawie obecnego stanu prawnego francuski koncern Electricité de France (EDF) i dystrybutorzy energii elektrycznej inni niż podmioty państwowe są zobowią-

zani do kupna energii elektrycznej wytwarzanej przez instalacje kolektorów słonecznych. Likwidacja instalacji kolektorów słonecznych nie jest we Francji, w odróżnieniu do wyżej wskazanych zagadnień, w ogóle uregulowana. Dlatego Autorzy wskazali wybrane aspekty prawne możliwych scenariuszy likwidacji instalacji kolektorów słonecznych.

Alfred Schneider, *Immisionsschutzrechtliche Messungen aus besonderem Anlass – Anwendungsfragen zu § 26 BImSchG in der seit 18.8.2010 geltenden Fassung (Pomiary z zakresu ochrony przed emisjami ze szczególnych przyczyn – kwestie związane z stosowaniem § 26 Federalnej Ustawy o ochronie przed emisjami w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 sierpnia 2010 r.)*, AUR 2010, nr 12, s. 353-357.

Artykuł poświęcony jest kwestiom związanym z praktyką nakładania przez organ administracji publicznej obowiązku samokontroli emisji wytwarzanych przez określone podmioty w oparciu o § 26 ustawy federalnej o ochronie przed emisjami w jej brzmieniu z 18 sierpnia 2010 r. Od tego dnia dopuszczalne jest – obok dotychczas praktykowanej kontroli emisji przez organy administracji publicznej – także zobowiązanie podmiotu wytwarzającego określone w ustawie emisje do stworzenia własnego systemu monitoringu. Pomiary emisji w ramach tej autokontroli dokonują – zgodnie z treścią ustawy – podmioty zewnętrzne, wskazane przez organy administracji publicznej. Znaczenie nowelizacji wspomnianej ustawy sprowadza się do tego, że określono nią warunki materialno- i formalnoprawne umożliwiające wskazanie konkretnych podmiotów wykonujących zadania z zakresu monitoringu emisji.

A. Schneider szczegółowo przedstawił praktyczne zagadnienia związane ze stosowaniem § 26 ustawy. Podkreślił przy tym, że powołany przepis znajduje m.in. zastosowanie w zakresie kontroli emisji wytwarzanych przez zakłady masowego chowu zwierząt. Przedmiotem rozważań Autora są w szczególności kwestie badania zasadności zarządzenia samokontroli w wypadkach opisanych w ustawie oraz warunki, które podmioty wykonujące samokontrolę powinny spełniać. Dalsza część artykułu poświęcona jest zagadnieniu ponoszenia kosztów zarządzenia samokontroli i wymogowi udostępniania wyników kontroli organom administracji.

Thomas Uppenbrink, *Strafbarkeit wegen verspäteter Erstellung von Jahresabschlüssen gem. §§ 283 ff. StGB (Karalność z powodu opóźnionego sporządzenia sprawozdań rocznych zgodnie z § 283 i następnymi kodeksu karnego RFN)*, AUR 2010, nr 12, s. 357-358.

Thomas Uppenbrink przedstawił problematykę obowiązku dochowania terminów sporządzenia sprawozdań rocznych zgodnie z wymogami niemieckiego kodeksu handlowego oraz możliwe sankcje prawnekarne za niesporządzenie w opisanym terminie

sprawozdania rocznego. Obowiązek przestrzegania terminów do sporządzenia sprawozdań rocznych jest szczególnie doniosły w sytuacji ogłoszenia upadłości podmiotu będącego przedsiębiorcą. Autor artykułu podkreślił w szczególności, że częstym błędem popełnianym przez przedsiębiorców w praktyce jest mylenie terminu do sporządzenia sprawozdania rocznego z terminem do złożenia w Urzędzie Skarbowym dokumentów określonych przepisami prawa podatkowego. Termin określony prawem podatkowym może być przedłużany przez właściwy organ administracji skarbowej. Termin sporządzenia sprawozdań finansowych zgodnie z normami wyrażonymi w niemieckim kodeksie handlowym może zostać przedłużony i jest niezależny od terminu do złożenia dokumentacji podatkowej.

Dalsze części artykułu zawierają prezentację obowiązków z zakresu księgowości i sporządzania sprawozdań finansowych oraz skutków prawnych naruszenia przepisów o sprawozdaniach finansowych niemieckiego kodeksu handlowego w związku z upadłością podmiotu podlegającego obowiązkowi sporządzenia sprawozdania finansowego oraz prawnych skutków naruszeń obowiązków sprawozdawczych przewidzianych w tym kodeksie.

opracowanie: MICHAŁ MARCINKOWSKI

„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente”

Luigi Costato, *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali di prodotti agricoli alimentari (Reforma wspólnej polityki rolnej i dostawy produktów rolno-spożywczych na rynki światowe)*, DGAA 2011, nr 2, s. 87- 91.

Przedmiotem rozważań jest problematyka reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i jej znaczenie dla rolnictwa unijnego oraz rynku światowego. Autor oceniając przebieg reformy WPR w 2003 r., wskazuje, że w istocie reforma ta miała charakter pozorny z punktu widzenia światowej regulacji (zwłaszcza rozporządzenia nr 1782/2003, które zastąpione zostało rozporządzeniem nr 73/ 2009). W szczególności Autor podkreśla aspekt środowiskowy wspomnianych reform, co widzi jako ich zaletę. Jednakże z drugiej strony efektem reform jest obojętny stosunek rolników do produkcji, skoro ceny produktów, jakie można osiągnąć, są niższe od kosztów produkcji. Wszystko to przesądzać może o tym, że bardziej opłacalne staje się utrzymywanie terenów w dobrej kulturze rolnej, bez konieczności produkowania.

Zdaniem Autora, zmiany na rynku światowym mają ogromny wpływ na dochody unijnych rolników, gdyż dochody te nie są już tak chronione przez system wspólnotowy, jak niegdyś. Z kolei Komisja – jak się wydaje – zamierza zaproponować reformę Wspólnej Polityki Rolnej, która narusza regulację Traktatu w zakresie rolnictwa (w szczególności art. 39 TfUE).

Alberto Germanò, *La legge francese del 27 luglio 2010 sulla modernizzazione dell'agricoltura e della pesca (Francuska ustawa z 27 lipca 2010 r. o modernizacji rolnictwa i rybołówstwa)*, DGAA 2011, nr 2, s. 92-97.

Artykuł zawiera krótką charakterystykę nowej francuskiej ustawy z 27 lipca 2010 r. o modernizacji rolnictwa i rybołówstwa. Wywód Autora obejmuje wątki żywnościowy, terytorialny i rolny. Nowością wspomnianej regulacji jest przede wszystkim wprowadzenie rozdziału dotyczącego publicznej polityki żywnościowej. Nowa ustawa o rolnictwie uregulowała również kwestie ochrony pochodzenia produktów. Natomiast zagadnienia przedsiębiorstwa rolnego znalazły się w nowej ustawie w celu wzmocnienia konkurencyjności przedsiębiorców rolnych, w szczególności ich pozycji kontraktowej. Ustawodawca francuski uregulował kwestię działalności rolniczej na wzór ustawodawcy włoskiego, obejmując nią także produkcję i przetwarzanie oraz komercjalizację biogazu, energii elektrycznej i ciepłej, jeśli pochodzą one z produktów rolnych.

opracowanie: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

„Revue de Droit Rural”

Jacques Foyer, *Quelques observations sur l'évolution de sources en droit rural (Kilka uwag dotyczących ewolucji źródeł w prawie rolnym)*, RDR 2011, nr 389, s. 1-2.

Zjawisko inflacji prawa nie ominęło prawa rolnego, a 2010 r. był wyjątkowo pod tym względem bogaty. Autor nie ocenia legislacji, podkreśla jednak, że tworzenie norm prawnych w tak złożonej dziedzinie, jak działalność rolnicza, wymaga rozwagi i czasu. Dlatego Parlament nie powinien być jedynym organem prawodawczym. Autor zauważa dwie tendencje w prawodawstwie, które mają ułatwić prace Parlamentu. Pierwsza polega na delegowaniu władzy prawodawczej Parlamentu do organów wykonawczych za pomocą rozporządzeń. Druga tendencja związana jest z hierarchią norm prawnych – po wejściu w życie ustawy z 2009 r. w sprawie uproszczenia i wyjaśnienia prawa zdjęto znaczną część obowiązków z Rady Stanu, która odtąd wypowiada się jedynie na temat norm prawnych zawierających gwarancje wolności konstytucyjnych lub które powodują trudności prawne. Nasuwa się jednak pytanie, czy przyspieszenie procedur prawodawczych nie zaszkodzi jakości prawa.

Jean-Christophe Catteau, *Le marché immobilier rural et la pertinence de la distinction terres occupées/libres (Rynek nieruchomości a znaczenie podziału grunty zajęte/wolne)*, RDR 2011, nr 389, s. 12-14.

Od końca II wojny światowej liczba rolników stale maleje, a wartość gruntów rośnie. Ceny gruntów rolnych we Francji są nadal niższe niż w Holandii, Niemczech, Włoszech czy Belgii, jednak przewiduje się ich systematyczny wzrost związany m.in. z presją urbanistyczną. Dzięki rozwojowi infrastruktury pozarolniczej do sektora rolnego napływa kapitał, który rolnicy następnie reinwestują w nieruchomości. Autor zauważa jednak, że coraz bardziej popularne – zarówno we Francji, jak i w innych regionach świata – staje się inwestowanie w grunty rolne, zwłaszcza w kontekście rosnącego zapotrzebowania na żywność, które wynika z szybkiego globalnego przyrostu demograficznego. Francuscy rolnicy, świadomi przyszłych wyzwań, chcą zwiększać areal swych gospodarstw, tym bardziej że w czasach kryzysu ziemia stanowi pewną inwestycję. Wartość gruntów zajętych wyrażana jest w różnicy między ceną cesji i ceną zakupu gruntów wolnych.

Rolnicy dzierżawiący grunty rolne są najczęściej zainteresowani ich wykupem i często czynią to po cenach niższych niż rynkowe, powołując się na prawo pierwokupu. Według Autora, bardzo ważne jest ograniczenie barier administracyjnych powstrzymujących zmianę własności przedsiębiorstw rolnych. Aby rolnictwo we Francji mogło rozwijać się dynamicznie, należy ułatwić nabywanie i prowadzenie gospodarstw rolnych, a najbardziej przedsiębiorczym rolnikom umożliwić konsolidację gospodarstw w celu zabezpieczenia się przed konkurencją ze strony państw sąsiadujących oraz krajów Europy Wschodniej.

Bernard Mandeville, Marie Soyer, *La garantie des droits individuels et les SAFER (Gwarancja praw osobistych a spółki SAFER)*, RDR 2011, nr 389, s. 15-19.

Autorzy poruszają kwestie francuskich spółek gospodarowania nieruchomością i instytucjami rolnymi (SAFER), które mają prawo pierwokupu nieruchomości rolnych. Kontrowersje wokół prawa pierwokupu wynikają z faktu, że jego wykonanie ogranicza wolność zarówno sprzedawcy, jak i przyszłych nabywców nieruchomości. Spółki SAFER mają prawo do wykupienia nieruchomości, jeśli przemawia za tym interes powszechny, co bywa jednak postrzegane jako narzędzie interwencji państwa godzące w przyrodzone Francuzom poczucie wolności rozporządzania własnością. Relacje zachodzące między prerogatywami SAFER a prawami osobistymi zostały zanalizowane w oparciu o sprawy sądowe związane ze zwłoką, nadużyciem władzy i naruszeniem praw podstawowych. W grupie postępowań związanych ze zwłoką zwykle chodzi o naruszenie przez SAFER terminu dwóch miesięcy, które przysługują spółkom na dokonanie pierwokupu.

Zgodnie z orzecznictwem sądów francuskich, SAFER nadużywa prawa pierwokupu, próbując przejąć nieruchomości, na których prowadzona jest działalność niezwiązana z rolnictwem. Nadużyciem jest także pobieranie kaucji zabezpieczającej sprzedaż nieruchomości przez SAFER, zanim jeszcze spółki nie wykupią jej od poprzedniego właściciela. Podstawowe prawa obywateli, w tym zwłaszcza prawo własności, ograniczane są przez prawo SAFER do renegocjowania ceny, a dotychczasowe orzecznictwo sądów w tym zakresie wskazuje na niekonstytucyjność i nieproporcjonalność takich praktyk.

Christine Lebel, *Unité d'activité et unicité de procédure collective (Podmiot działalności gospodarczej i jedność procedury zbiorowej)* RDR 2011, nr 389, s. 35-36.

Autorka opisuje funkcjonowanie zasady jedności procedury zbiorowej (obejmującej postępowanie upadłościowe, naprawcze i nowy rodzaj postępowania „zachowawczego”), zgodnie z którą za nieważną musi zostać uznana decyzja wydana w ramach postępowania, które rozpoczęte zostało przed zamknięciem innego postępowania sądowego w sprawie tego samego przedsiębiorstwa zagrożonego upadłością. Przedstawiony został przykład prowadzonych równocześnie dwóch postępowań naprawczych (jednego przez sąd handlowy, drugiego przez sąd cywilny) w tej samej sprawie, w których podjęte decyzje są ze sobą sprzeczne i niezgodne z zasadą jedności procedury zbiorowej. Wszczęcie dwóch postępowań było wynikiem niejasnego charakteru działalności przedsiębiorcy w opisanej sprawie, wykazana jednoznacznie działalność rolnicza podlegałaby bowiem wyłącznie sądownictwu cywilnemu. Autorka zauważa, że problematyka ta jest tym bardziej doniosła, że od decyzji wydanych w tego rodzaju postępowaniach przysługuje jedynie odwołanie w trybie nadzwyczajnym.

Thierry Tauran, *Contentieux de la sécurité sociale et règles de prescription (Postępowanie w sprawach opieki społecznej i reguły przedawnienia)* RDR 2011, nr 389, s. 37-38.

W artykule poruszona została problematyka technicznego charakteru postępowań i prawodawstwa w dziedzinie opieki społecznej, w którym niemal każda instytucja prawna ma inny termin przedawnienia. W orzeczeniu francuskiego sądu kasacyjnego z października 2010 r. sędzia stwierdził, że postępowanie w sprawie zwrotu dziennych odsetek z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia się jest odmienne od postępowania w przedmiocie weryfikacji wysokości świadczeń wypłacanych niepełnosprawnym osobom dorosłym, tym samym wszczęcie jednego z nich nie powinno przerwać biegu przedawnienia drugiego postępowania.

Daniel Gadbin, *Droit de l'alimentation et droit agricole européens: quelle cohérence? (Europejskie prawo żywnościowe i prawo rolne – jaka zgodność?)*, RDR 2011, nr 390, s. 1-2.

Wyodrębnienie się europejskiego prawa żywnościowego z WPR, polityki rynku wewnętrznego i polityki handlowej spowoduje większą spójność w stosowaniu prawa w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności. Normy nowego europejskiego prawa żywnościowego odnoszą się przede wszystkim do ochrony konsumenta. Jakkolwiek wyodrębnione, nowe prawo ma także znaczący wpływ na WPR, rolnicy muszą bowiem zapewnić identyfikowalność produktów żywnościowych przez siebie wytwarzanych. Autor stawia pytanie o to, jakie jeszcze dziedziny prawa rolnego włączone zostaną w zakres prawa żywnościowego i jaki może być wpływ nowego prawa na jakość produktów i organizacje rynków. Zwykle reguły konkurencji nie są w stanie odpowiednio regulować funkcjonowania niektórych gałęzi rolnictwa. Autor nawiązuje do wydanego w grudniu 2010 r. przez Komisję Europejską „pakietu jakości”, który – w jego opinii – jest wynikiem niezbyt ambitnego kompromisu mającego na celu usatysfakcjonowanie sektora rolno-spożywczego. Pakiet pozwala jednak na nadanie WPR nowych kierunków rozwoju w zakresie bezpieczeństwa zaopatrzenia i dostępu do żywności, co z kolei może wpłynąć korzystnie na jej wizerunek.

Yannick Heuchel, *Equitation agricole: l'Administration en pirouette sur les prix de baux ruraux de centres équestres (Jeździectwo rolnicze: „obrotowe” zarządzanie cenami dzierżaw rolnych ośrodków jeździeckich)*, RDR 2011, nr 390, s. 9-13.

Autor przedstawia problematykę nieregulowanego statusu ośrodków jeździeckich w odniesieniu do cen najmu budynków i gruntów przeznaczonych na cele jeździeckie, które są obecnie stosowane we Francji. Ich wielość i różnorodność wynika z braku uregulowania tej kwestii (Autor używa w tym kontekście określenia „kakofoonia przepisów”). Zgodnie z francuską ustawą w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, w większości działalność związana z utrzymaniem gospodarskich zwierząt koniowatych należy do działalności rolniczej, co nie pozostaje bez wpływu na ceny najmu budynków i innych powiązanych z gospodarstwem instalacji oraz ceny najmu pastwisk i nieużytków. Nie jest jednak bez znaczenia, że wartość ośrodków jeździeckich zależy w dużej mierze od dostępności potencjalnych klientów w jego okolicy oraz – a może przede wszystkim – od prestiżu, jakim cieszy się jego właściciel, i jakości kształcenia jeźdźców i zwierząt. Autor proponuje, by ceny najmu nieruchomości służących jako ośrodki jeździeckie były bliższe cenom komercyjnym niż stosowanym w dzierżawach rolnych. W tym celu należałoby stworzyć zupełnie nową kategorię dzierżawy rolnej.

Samuel Crevel, *Photovoltaïque n'est pas (encore) agricole (Fotowoltaika nie jest (jeszcze) rolnicza)*, RDR 2011, nr 390, s. 30-31.

Komentarz orzeczenia Trybunału Administracyjnego w Strasburgu z listopada 2010 r. dotyczy sprawy rolnika, który chciał postawić hangar o powierzchni ponad trzech tysięcy metrów kwadratowych na potrzeby działalności rolniczej prowadzonej w gospodarstwie. Na dachu hangaru miały zostać zainstalowane panele fotowoltaiczne. Sędzia administracyjny uznał, że powierzchnia hangaru, przekraczająca czterokrotnie średnią powierzchnię budowli tego typu w innych gospodarstwach rolnych w regionie, nie jest uzasadniona koniecznością prowadzenia działalności rolniczej, a tym samym jest sprzeczna z lokalnym planem zagospodarowania przestrzennego, w którym w danej strefie przewidziana została budowa wyłącznie instalacji powiązanych z prowadzeniem działalności rolniczej. Taka linia orzecznicza ma na celu ograniczenie przeznaczania gruntów rolnych na cele pozarolnicze oraz ochronę przyrody i krajobrazu.

Jacques Foyer, *La question prioritaire de constitutionnalité et le droit rural (Nadrzędne pytanie o konstytucyjność a prawo rolne)*, RDR 2011, nr 391, s. 1-2.

Autor nawiązuje do nowej ustawy z marca 2010 r., która znacząco zmieniła system kontroli konstytucyjności, wprowadzając instytucję nadrzędnego pytania o konstytucyjność (*question prioritaire de constitutionnalité*, QPC). W dziedzinie prawa rolnego zadane zostały do tej pory co najmniej dwa takie pytania, przy czym w obydwu chodziło o niezgodność z konstytucją przepisów kodeksu rolnego, które naruszały prawo własności. W obu przypadkach najwyższa izba sądownicza oddaliła skargi (Rady Stanu w pierwszej i Sądu Apelacyjnego w drugiej sprawie), tym samym pytania o konstytucyjność nie trafiły nawet do Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Autora, trudno na razie jednoznacznie ocenić wpływ nadrzędnego pytania o konstytucyjność na przepisy prawa rolnego, a tym bardziej nie można przewidzieć, jakie będzie jego znaczenie dla systemu prawa w nadchodzących latach.

Samuel Crevel, *Le divan au fond du Salon (Kozetka w głębi Salonu)*, RDR 2011, nr 392, s. 1-2.

W lutym 2011 r. Paryż powitał setki rolników, którzy zjechali do stolicy na coroczne międzynarodowe targi rolnicze „Salon International d'Agriculture”. Podczas tegorocznego zjazdu prasa francuska odnotowała pewien niepokojący trend związany z kondycją psychiczną współczesnych rolników. Zdaniem rolniczego psychologa i rolnika z regionu Ardennes, nigdy dotąd jego pacjenci nie mieli tak wielu problemów, a liczba samobójstw w rolnictwie jest trzy razy wyższa niż w innych sektorach zatrudnienia. Przyczyn można dopatrywać się w inflacji norm prawnych oraz dużej

zależności gospodarstw rolnych od subwencji ze środków publicznych. Autor, próbując udzielić odpowiedzi na pytanie o głębszy sens współczesnych przepisów prawa rolnego, dochodzi do wniosku, że dzisiejsze prawo rolne zorientowane jest przede wszystkim na produkt, jako efekt produkcji rolnej i ochronę środowiska, pomijając w pewnym sensie samych rolników (czyli podmioty tego prawa) i kwestię wpływu ustawodawstwa na ich stany emocjonalne.

Raymond Le Guidec, *Exploitation, transmission et réforme de la fiscalité (Gospodarstwo, przekazanie i reforma podatkowa)*, RDR 2011, nr 393, s. 1.

Planowana reforma opodatkowania majątku ma dotyczyć m.in. kwestii przeniesienia własności, także tej wchodzącej w skład przedsiębiorstw rolnych. Opodatkowanie przeniesienia własności w rolnictwie ma status stosunkowo dobrowolny, w pewnym sensie nawet uprzywilejowany, a kolejne ustawy z 2003 i 2007 r. wprowadziły różnego rodzaju ulgi podatkowe, przez co w praktyce często zdarza się, że od przeniesienia własności rolniczej nie jest odprowadzany żaden podatek. Reforma miałaby polegać na dookreśleniu przedmiotu opodatkowania i ustanowieniu tylko jednego rodzaju ulgi fiskalnej. Zdaniem Autora, takie zmiany stanowią realne zagrożenie dla kluczowej dla stabilnego rozwoju gospodarki przewidywalności przeniesienia własności przedsiębiorstwa i pewności prawa. Autor podkreśla, że jakkolwiek optymalizacja podatkowa jest konieczna, to akurat w dziedzinie opodatkowania w sektorze rolnym nie warto eksperymentować.

opracowanie: KAMILA BŁAŻEJEWSKA

„Rivista di Diritto Agrario”

Marco Goldoni, *Introduzione ai lavori della „Giornata di studio” (Wprowadzenie do prac w „dniu nauki”)*, RDA 2010, z. 2, s. 169-172.

Wprowadzenie M. Goldoniego otwiera cykl artykułów poświęconych nowościom wynikającym dla rolnictwa z Traktatu z Lizbony. Autor stawia pytanie, które obrazuje przedmiot publikacji – „Traktat z Lizbony: jakie nowości dla regulacji rolnictwa”? Wskazuje m.in. na powtórzenie regulacji Wspólnej Polityki Rolnej z Traktatu o ustanowieniu Wspólnot Europejskich (TUE) w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), zaznaczając jednocześnie, że z „nowego” traktatu zniknęło słowo „wspólnotowy”. Art. 43 TfUE odsyła do zwykłej procedury legislacyjnej, co zmienia zakres kompetencji legislacyjnych w materii „rolnictwo”. Oznacza to, że rola Parla-

mentu Europejskiego wzrosła, więcej uprawnień przybyło również Komisji, Rada zaś straciła swą dotychczasową pozycję. Właśnie na kanwie tego wniosku M. Goldoniego rozwijane będą kolejne wątki dotyczące nowości płynących dla rolnictwa z Traktatu z Lizbony.

Antonio Marcello Calamia, *Nuovi equilibri istituzionali dopo Lisbona (Nowa równowaga instytucjonalna po Lizbonie)*, RDA 2010, z. 2, s. 173-192.

Rozważania dotyczą ram instytucjonalnych Unii Europejskiej oraz roli (na tle historycznym) poszczególnych organów Unii, tj. Rady, Komisji, Parlamentu i Mediatora. Autor podkreśla, że w nowych warunkach prawnych istotnie wzrosła rola Parlamentu Europejskiego, dzieli on bowiem z Radą funkcje legislacyjne oraz kompetencje dotyczące budżetu. Widać wyraźnie wolę państw członkowskich do włączenia Parlamentu w proces decyzyjny Unii.

Znacząco wzrosła także rola państw członkowskich, co przejawia się w – jak to określa Autor – „instytucjonalizacji Rady Europejskiej”, w tzw. stałej prezydencji. W Traktacie z Lizbony widoczna jest częściowa równowaga uprawnień między Parlamentem Europejskim i Radą. Jedną z ważniejszych instytucji ustanowionych w Traktacie z Lizbony jest reprezentant Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Luigi Costato, *Euro: L'utopia possibile? (Euro: możliwa utopia?)*, RDA 2010, z. 2, s. 193-205.

Autor porusza temat związany z polityką monetarną Unii Europejskiej w odniesieniu do cen rolnych i importu, a jego rozważania wychodzą daleko poza kwestie „rolne”. Przywołuje też aktualne problemy ekonomiczne wspólnej waluty m.in. w przypadku Grecji.

Przyjęcie wspólnej waluty poprzedzają rozwiązania zawarte w rozporządzeniach nr 129/62, 974/71, 2746/72 i 112/73. Wreszcie „wąż monetarny” – jak pisze Autor – zwieńczają rozporządzenia nr 3180 i 3181/78, które nie pozostają bez wpływu na system agrmonetarny. Zdaniem Autora, wydaje się wręcz niemożliwe, by chociaż jedno państwo członkowskie mogło zrezygnować z waluty euro. Myśl ta została sformułowana w nawiązaniu do historii federalizmu amerykańskiego, do którego włoska doktryna nawiązuje przy okazji odnoszenia się do historii powstawania struktur i polityki Unii Europejskiej. Autor podkreśla, że krok w stronę owego „federalizmu” nastąpił (mimo że nie zapadły decyzje o charakterze formalnym) już w momencie przyjęcia wspólnej waluty. Przejawem tego może być choćby ograniczenie do stosowania norm dotyczących istotnego zbliżenia polityki ekonomicznej w Unii (art. 120 i n. TfUE).

Ferdinando Albisinni, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona (Instytucje i reguły rolnictwa po Traktacie z Lizbony)*, RDA 2010, z. 2, s. 206-247.

Przedmiotem rozważań są instytucje i reguły dotyczące rolnictwa po Traktacie z Lizbony. Autor analizuje instrumenty, kompetencje i procedury dotyczące rolnictwa. Państwa członkowskie, ratyfikując Traktat z Lizbony, ostatecznie potwierdziły wagę celów określonych dla Wspólnej Polityki Rolnej.

Autor, odpowiadając na postawiane przez siebie pytanie: „z jakim modelem instytucjonalnym mamy do czynienia we wspólnej polityce rolnej po Traktacie z Lizbony?”, wskazuje, że wystąpiły głębokie zmiany instytucjonalne dotyczące zarówno zarządzania, jak i regulacji. Wprowadzie nowe kompetencje przypadły Parlamentowi Europejskiemu, lecz można zauważyć „przesunięcie” akcentu z „ekonomii” na „prawo rozumiane jako definicja, konfiguracja, kwalifikacja”. Wokół kompetencji Komisji powstało „centrum regulacyjne dyscyplin”, z odpowiedzialnością jednak li tylko o charakterze „technicznym”.

Mariarita D'Addezio, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona? (Na ile i jak bardzo znaczące jest rolnictwo w Traktacie z Lizbony?)*, RDA 2010, z. 2, s. 248-260.

Kwestia, „na ile” rolnictwo jest znaczące w Traktacie z Lizbony, może być wskazana jako ponowne określenie regulacji dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej oraz w sektorze rybołówstwa z drobną modyfikacją odnoszącą się do rynku, „który od dzisiaj ze wspólnego stał się wewnętrznym”. Natomiast kwestia, „jak bardzo” rolnictwo jest znaczące w Traktacie z Lizbony, stanowi bardziej złożone zagadnienie, zwłaszcza w sferze *governance*. W podsumowaniu rozważań Autorka stwierdza, że nie wydaje się, by rolnictwo było w Traktacie z Lizbony „sektorem strategicznym”. Mogłoby stać się takim sektorem, jeśli wzrosłyby wymagania dotyczące bezpieczeństwa żywności oraz zapotrzebowanie na dobra i usługi publiczne.

Francesco Adornato, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona? (Rolnictwo, polityki rolne i instytucje wspólnotowe w Traktacie z Lizbony?)*, RDA 2010, z. 2, s. 261-284.

Przedmiotem artykułu jest polityka rolna i prawo rolne na „ścieżce” wspólnotowej oraz reguły wspólnotowe i sfera krajowa, co Autor określa jako „ruchomą równowagę”. F. Adornato odnosi się do koncepcji spójności występującej w „Zielonej Księdze”. Koncepcja spójności terytorialnej pozwala łączyć aspekty ekonomiczne, socjalne, równowagę ekologiczną, z mocno akcentowanym na zrównoważonym roz-

wojem. W dokumencie „roboczym”, dotyczącym konsultacji strategii „UE 2020”, Komisja wskazuje, że sukces strategii zależy przede wszystkim od zaangażowania państw członkowskich – na poziomie krajowym – w „waloryzację” instrumentów wspólnotowych. Jednakże strategia ta może być modulowana w taki sposób, by uwzględniała rozmaite narodowe punkty odniesienia w sposób umożliwiający rozwój wszystkich.

Alberto Germanò, Sugli aiuti di stato al commercio dei prodotti agricoli (O pomocy państwa w handlu produktami rolnymi), RDA 2010, z. 2, s. 285-289.

Artykuł 42 TfUE stanowi, że Rada, na wniosek Komisji, autoryzuje przyznanie pomocy państwowej w celu ochrony przedsiębiorstw o trudnej sytuacji zależnej od warunków strukturalnych lub naturalnych. Reguły konkurencji dotyczą produkcji i handlu produktami rolnymi tylko w zakresie określonym przez Parlament i Radę. Autor dostrzega potrzebę rozróżnienia dwóch kwestii: gdy Rada podejmuje „środki” oraz gdy Parlament i Rada działają razem.

Autor podkreśla odmiennosć pojęć prawnych w regulacjach prawnych wspólnotowych oraz włoskich, odwołując się do przykładów z rozporządzenia nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 r. dotyczącego pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw działających w sektorze produkcji pierwotnej produktów rolnych oraz rozporządzenia nr 70/2001 regulującego pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw działających w sektorze komercjalizacji i przetwórstwa produktów rolnych. Autor wskazuje, że zgodnie z art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego, przedsiębiorstwo rolne obejmuje również działalności tzw. powiązane, które obejmują przetwarzanie produktów rolnych i wprowadzanie ich do obrotu.

Sonia Carmignani, La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona (Ochrona konsumenta w Traktacie z Lizbony), RDA 2010, z. 2, s. 290-301.

W perspektywie Traktatu z Lizbony ochrona konsumenta staje się ochroną jednostki, wolności, godności ludzkiej. Z Traktatu wywodzi się pojęcie konsumenta, którego ochrona – związana bądź co bądź z konsumpcją – obejmuje także jego „osobę”. Ochrona ta nie ma być realizowana tylko przez zapewnienie praw, lecz także promocję i pełne wykonywanie praw osobowych. Między innymi regulacja ta staje się „gwarancją praw fundamentalnych”, wśród których wskazać należy prawo do informacji. W konkluzjach Autorka stwierdza, że w nowym porządku instytucjonalnym, na gruncie Traktatu z Lizbony, pojęcie „konsumenta” nabiera elastyczności, a model jego ochrony powinien być dostosowany odpowiednio do każdej jednostki. Z tych właśnie względów pojęcie to straciło swą dotychczasową „określoność”, zyskując cechę „zmienności” w stosunku do uwarunkowań geograficznych, politycznych czy tła kulturalnego.

Antonio Jannarelli, *Brevi considerazioni finali (Krótkie podsumowanie)*, RDA 2010, z. 2, s. 301-307.

Autor dokonuje krótkiej syntezy myśli zaprezentowanych w wymienionych wyżej artykułach, wskazując w szczególności, że porządek, na jakim opiera się system instytucjonalny Unii w świetle Traktatu, jest w ciągłym ruchu. Na różnych poziomach i przez różne podmioty wyznaczana będzie polityka sektorowa.

Silvia Bolognini, *Food security, food safety e agroenergie (Bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności i agroenergie)*, RDA 2010, z. 2, s. 308-333.

Przedmiotem rozważań Autorki są pojęcia prawa żywnościowego oraz rolnego odnoszone do żywności i energii, widziane w perspektywie międzynarodowej, europejskiej i krajowej. Bezpieczeństwo żywnościowe (*food security*) oznacza pewną zdolność do zapewnienia ciągłości dostaw żywności w kontekście potencjału produkcyjnego tych dóbr. Natomiast bezpieczeństwo żywności (*food safety*) stanowi – jak to określa Autorka – „profil bezpieczeństwa żywności”, istotny zarówno w procesie produkcji, jak i w konsumpcji. Pierwsze z wymienionych mogłoby się dzisiaj wydawać „wątkiem historycznym”, jednakże – jak się okazuje – zapewnienie bezpieczeństwa dostaw jest nadal problemem żywo dyskutowanym. Z kolei bezpieczeństwo żywności, pojmowane jako „profil”, stało się priorytetem w prawie żywnościowym, mimo występowania luk w zarządzaniu bezpieczeństwem żywności.

Wspomniane sposoby podejścia do żywności w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa dostaw oraz bezpieczeństwa żywności mają istotne znaczenie w kontekście międzynarodowym, zwłaszcza z punktu widzenia plagi, jaką stał się głód na świecie. Prawo międzynarodowe wydaje się jednak pozostawać obojętne wobec europejskiej polityki żywnościowej. W obszarze zainteresowania ustawodawcy znajduje się także kwestia zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Natomiast pomiędzy bezpieczeństwem żywnościowym i bezpieczeństwem energetycznym konieczne jest zapewnienie równowagi.

Mariarita D'Addezio, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali (Bezpieczeństwo żywności: cele rynku unijnego i wymogi krajowe)*, RDA 2010, z. 3, s. 379-388.

Przedmiotem analizy podjętej w artykule są cele rynku unijnego w konfrontacji z bezpieczeństwem żywności i wymogami krajowymi. Ewolucja celów rynku przebiegała przez pola zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, bezpieczeństwa żywności i jakości żywności. Koncepcja jakości produktów żywnościowych znajduje wyraz w szerokim pojęciu bezpieczeństwa żywności, w zakresie, w jakim odpowiadać powinna oczekiwaniom konsumenta wykraczającym poza kwestie higieniczno-sanitarne.

Na poziomie krajowym dostrzega się konieczność ochrony narodowych tradycji żywnościowych, wagę wspierania dostaw bezpośrednich, tzw. krótkiego łańcucha, jak również potrzebę rozwoju innowacji, edukacji żywnościowej, które osiągnąć mogą poprzez badania naukowe. Powyższe tendencje odzwierciedlają niektóre projekty rozpoczęte we Włoszech, np. propozycje wzmocnienia kontraktów dotyczących upraw Barilla.

Eleonora Sirsi, *Le regole degli OGM nello spazio globale: un'agenda per i governanti del futuro (Reguły dotyczące GMO na świecie: agenda dla rządzących przyszłością)*, RDA 2010, z. 3, s. 466-485.

Rozważania dotyczą zagadnienia miejsca i przyszłości GMO na świecie i w Unii Europejskiej. W zakresie polityki dotyczącej GMO na świecie Autorka upatruje „darwinizmu normatywnego z przewagą reguły silniejszej”, natomiast w zakresie prawa unijnego i orzeczeń dostrzega „kreatywne bezprawie” przejawiające się w odmawianiu posłuszeństwa decyzjom wydawanym przez organy Unii.

W podsumowaniu E. Sirsi wskazuje, że Unia Europejska w regulacji dotyczącej GMO nadal poszukuje właściwego określenia dyscypliny regulującej tę materię. Interesujący w tym względzie wydaje się projekt regulacji przygotowany na szczeblu unijnym, który pozwoli rozwiązać niektóre problemy nurtujące Unię.

opracowanie: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Glosa do wyroku z 26 października 2010 r., K 58/07¹

1. Wyrokiem z 26 października 2010 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych² w zakresie, w jakim przepis ten określa zobowiązania budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne – bez względu na wysokość osiągniętych przychodów – rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, którzy prowadzą działalność rolniczą na gruntach rolnych, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP³.

Z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy zdrowotnej w zakresie finansowania z budżetu państwa składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich rolników prowadzących działalność rolniczą na gruntach rolnych wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich, argumentując, że sytuacja dochodowa rolników jest obecnie bardzo zróżnicowana, nie ma przeto rzeczowego uzasadnienia finansowania z budżetu państwa składek na świadczenia zdrowotne osób – niejednokrotnie bardzo zamożnych – tylko dlatego, że są one rolnikami prowadzącymi działalność na gruntach rolnych. Rolnicy ci – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – powinni być potraktowani w taki sam sposób, jak pozostałe osoby objęte ubezpieczeniem zdrowotnym. Trybunał Konstytucyjny uznał argumentację podniesioną we wniosku za przekonującą i podzielił opinię o konieczności oceny zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów.

¹ Sentencja wyroku: Dz. U. Nr 205, poz. 1363, OTK -A 2010, nr 8, poz. 81.

² Dz. U. 2008, Nr 164, poz. 1027 ze zm. (dalej: ustawa zdrowotna).

³ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

2. Dokonując zmian w systemie opodatkowania osób fizycznych u progu transformacji ustrojowej RP na początku lat dziewięćdziesiątych, ustawodawca uznał, że ówczesny poziom organizacji i wielkości produkcji rolnej nie pozwala na sprostanie przez rolników procedurom precyzyjnego ustalania uzyskiwanych przychodów, ponoszonych kosztów z działalności rolniczej oraz rzeczywistego dochodu. Procedury te były zaś warunkiem objęcia gospodarczej działalności indywidualnych rolników obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych⁴. Wyłączenie z obowiązku opłacania podatku dochodowego od osób fizycznych zwalniało rolników z opłacania składki zdrowotnej. W efekcie głębokich przemian gospodarczych, jakie zaszły w ciągu ostatnich dwudziestu lat, sytuacja ekonomiczna i społeczna rolników uległa jednak diametralnej zmianie. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do głosowanego wyroku zwrócił uwagę, że grupa społeczna, jaką stanowią rolnicy – tak jak są ujmowani w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵ – nie jest jednorodna. Trybunał wskazał, że w grupie rolników występują zarówno osoby o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jak i osoby o bardzo wysokich dochodach, znacznie przekraczających średnią krajową. Nadal też można wskazać znaczną liczbę rolników o niskich lub bardzo niskich dochodach. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zdolność do ponoszenia ciężarów związanych z daninami publicznymi, w tym składki na świadczenia zdrowotne, we wskazanych grupach rolników jest niejednolita. Argumentacja Trybunału Konstytucyjnego oparta została na wykładni konstytucyjnych zasad równości oraz sprawiedliwości społecznej⁶. W świetle powołanych zasad wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, czyli podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Różnicowanie sytuacji ekonomicznej rolników powoduje, że zasada równości nie znajduje uzasadnienia w odniesieniu do obowiązku opłacania z budżetu państwa składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników i konieczne jest przyjęcie dalszego kryterium dyferencyjnego. Kryterium to winno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, takim kryterium odróżniającym w sferze rolnictwa powinien być dochód uzyskiwany

⁴ Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2010, Nr 51, poz. 307 ze zm.

⁵ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.

⁶ Argumentacja ta była już przedmiotem glosy, zob. A. Bień-Kacała, w: „Prawo i Administracja”, t. IX, 2010, s. 309-317; zob. też wyroki TK z 6 maja 1998 r. (K 37/97, ZU 1998, nr 3, poz. 31) oraz z 2 grudnia 2008 r. (P 48/07, sentencja opublikowana w Dz. U. 2008, Nr 219, poz. 1409).

z prowadzonej działalności. Uznając, że wprowadzenie kryterium dochodowego, a tym samym usunięcie stwierdzonej niekonstytucyjności kontrolowanych przepisów ustawy zdrowotnej, jest skomplikowane i wymaga spójnych zmian legislacyjnych, Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu na okres 15 miesięcy⁷.

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, jako rozstrzygnięcie o znaczeniu systemowym, dokonujące zasadniczej zmiany w zasadach opodatkowania rolnictwa, zasługuje na aprobatę. Argumentacja prawna przedstawiona przez Trybunał jest przekonująca i stanowi istotny głos w toczącej się dyskusji nad koniecznymi zmianami w sferze gospodarczego statusu producentów rolnych oraz współczesnej produkcji rolnej, włączonej w mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej oraz jednolity rynek rolny Unii Europejskiej. Uwzględniając wszystkie mankamenty oraz słabości polskiego rolnictwa, nie wolno jednak marginalizować zmian, które w znaczący sposób wpłynęły na transformację dawnych stosunków gospodarczych i kształtują nowe relacje. W tym zakresie wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma znaczenie zasadnicze. Na jego kanwie należy jednak wskazać daleko idące konsekwencje prawne, słabo jak dotychczas sygnalizowane w toczącej się dyskusji. Dokonanie formalnej dyferencjacji producentów rolnych według kryterium dochodowego wymaga szeroko zakrojonej ingerencji legislacyjnej, która uporządkowałaby status prawny producentów rolnych prowadzących towarową działalność rolniczą w sferze powszechnego obrotu gospodarczego, a w konsekwencji ustaliła zasady naliczania i poboru składki zdrowotnej. Moje dalsze uwagi będą przeto zmierzały do wskazania najważniejszych (niezbędnych) zmian legislacyjnych.

4. Pierwszym obszarem, w którym konieczne będzie dokonanie zmian legislacyjnych, są przepisy regulujące działalność gospodarczą.

4.1. W prawie polskim działalność rolnicza nie została jednolicie zdefiniowana. Ustawodawca dla określenia czynności gospodarczych producentów rolnych posługuje się na gruncie ustaw szczególnych różnorodnymi pojęciami, takimi jak „rolnictwo”, „produkcja rolna lub rolnicza”, „rolnicza działalność wytwórcza” czy „prowadzenie gospodarstwa rolnego”, przy czym określenia te nie zawsze odwołują się do aspektów gospodarczych. Dla potrzeb obrotu gospodarczego, a zatem także dla oceny efektów ekonomicznych produkcji rolnej, zdecydowanie większe znaczenie ma konstruowane na gruncie obowiązujących ustaw pojęcie „wytwórczej działalności rolniczej”. Służy ono do charakterystyki aktywności gospodarczej producenta rolnego, bez względu na organizacyjno-prawną formę, w jakiej jest prowadzona. Aktywność ta ma naturę wytwórczą, przy czym zakres czynności produkcyjnych zawsze obejmuje co najmniej wytwarzanie produktów w stanie naturalnym we własnym procesie produkcyjnym. Tym samym pojęcie rolniczej działalności wytwórczej zakłada aktywne współistnie-

⁷ Sentencja wyroku ogłoszona został 3 listopada 2010 r.

nie odpowiednio zorganizowanej jednostki produkcyjnej, podmiotu prowadzącego działalność przy wykorzystaniu składników takiej jednostki oraz efektu końcowego, jakim jest produkt rolny przeznaczony do obrotu gospodarczego⁸. Działalność ta ma naturę gospodarczą, ale nie jest włączona w sferę powszechnych reguł działalności gospodarczej. W art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁹, który zawiera wyliczenie poszczególnych rodzajów działalności gospodarczych, działalność rolnicza została pominięta, zaś art. 3 tejże ustawy zawiera zastrzeżenie, że do sfery działalności rolniczej nie stosuje się przepisów powołanej ustawy.

Przy dokonywaniu zmian, niezbędnych do usunięcia niekonstytucyjności przepisów kształtujących zasady finansowania świadczeń zdrowotnych rolników, konieczna będzie nowelizacja przepisów regulujących obrót gospodarczy. Odnosi się to zwłaszcza do postanowień ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, które powinny zostać zrehabilitowane tak, by nie budziło wątpliwości, że rolnicza działalność wytwórcza jest działalnością gospodarczą, a jedynie ze względu na specyfikę organizacji procesów produkcyjnych podlega przepisom szczególnym. Ustalając zaś kryterium dochodowości stosownie do głosowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, uwzględniać należy dochody uzyskiwane z wytwórczej działalności rolniczej będącej kategorią działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie gospodarczej.

4.2. Przyjęcie, że wytwórcza działalność rolnicza jest kategorią działalności gospodarczej, powinno także skutkować zmianami w zakresie rejestracji producentów i produkcji rolnej. Żaden z obowiązujących rejestrów rolniczych nie odpowiada w pełni funkcjom realizowanym przez sądowy rejestr przedsiębiorców¹⁰ lub ewidencję działalności gospodarczej¹¹. W odniesieniu do sfery rolnictwa najszerszy jest rejestr gospodarstw rolnych¹². Jednakże samo posiadanie i zarejestrowanie gospodarstwa nie oznacza, że jest w nim prowadzona jakakolwiek działalność wytwórcza. Charakter gospodarstwa rolnego jako jednostki organizacyjnej nie jest bowiem uzależniony od prowadzenia bądź nieprowadzenia w nim wytwórczej działalności rolniczej. Wprowadzenie odrębnego rejestru dla osób prowadzących profesjonalną rolniczą działalność gospodarczą w rozmiarze towarowym pozwoli na w miarę klarowne

⁸ Szerzej zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie polskim*, Poznań 1992 s. 103 i n. oraz powołana tam literatura; idem, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, t. II, 2003, s. 167; zob. też M. Budzinowska, *Kilka uwag w kwestii kwalifikacji oraz pojęcia działalności wytwórczej w rolnictwie w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, „Prawo i Administracja”, t. IX, 2010, s. 219-230.

⁹ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.

¹⁰ Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. Nr 168, poz. 1186 ze zm.

¹¹ Art. 23-45 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

¹² Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz. U. 2004, Nr 10 poz. 76 ze zm.

odróżnienie producentów rolnych od posiadaczy nieruchomości rolnych, którzy jedynie zamieszkują obszary wiejskie i nie zajmują się profesjonalną rolniczą działalnością wytwórczą.

5. Kolejnym zagadnieniem, jakie należy rozważyć na gruncie głosowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jest ustalenie zasad opodatkowania producentów rolnych prowadzących rolniczą działalność wytwórczą.

Podstawowym podatkiem obciążającym osoby prowadzące działalność rolniczą jest obecnie podatek rolny wymierzany na podstawie ustawy o podatku rolnym¹³. Podatek rolny należy do podatków przychodowych, w których przedmiotem i podstawą opodatkowania jest przychód, czyli cały wpływ brutto osiągnięty z określonego przedmiotowo źródła o charakterze gospodarczym, jakim jest obszar gruntów rolnych – bez względu na to, czy jest na nim prowadzona rolnicza działalność wytwórcza lub inna powiązana z wykorzystaniem gruntów rolnych lub składników gospodarstwa rolnego¹⁴. Zastosowanie dotychczasowych reguł opodatkowania, tak jak wynikają one z ustawy o podatku rolnym, nie jest adekwatne do dokonania dyferencjacji rolników według wymaganego wyrokiem TK kryterium dochodowego. Przede wszystkim ze względu na to, że obciążenia z tytułu składki na świadczenia zdrowotne powiązane są z podatkiem dochodowym od osób fizycznych, który obejmuje wszystkie przychody uzyskiwane ze sfery aktywności gospodarczej oraz uwzględnia koszty związane z ich uzyskaniem. Ustalenie przychodów rolniczych według przelicznika właściwego dla podatku rolnego nie obejmuje przychodów uzyskiwanych z tytułu *stricte* wytwórczej działalności rolniczej ani subwencji czy dopłat związanych z instrumentami rynkowymi Wspólnej Polityki Rolnej, ani też możliwych do pozyskania z działalności pozarolniczej prowadzonej w ramach gospodarstwa rolnego. Nie pozwala też na odliczenie kosztów związanych z uzyskaniem przychodu. Ponadto, sposób ustalania przychodu w podatku rolnym nie rozwiązuje trudności z określeniem jego wielkości w sytuacji, gdy grunty oddane zostały (formalnie lub nieformalnie) do korzystania i pobierania pożytków innym osobom.

6. Nieadekwatność zasad naliczenia dochodów według reguł ukształtowanych przez ustawę o podatku rolnym widoczna jest także w odniesieniu od rolników dwuzawodowych oraz osób bezrobotnych władających gruntem rolnym.

6.1. Prowadzenie gospodarstwa rolnego w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz podejmowanie innych form aktywności zawodowej nie skutkują utratą statusu producenta rolnego. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nakazuje, by państwa członkowskie, definiując pojęcie producenta rolnego dla potrzeb obrotu gospodarczego, objęły nim wszystkich, którzy wytwarzają produkty rolne zdefiniowane w Traktacie oraz inne produkty naturalne i żywnościowe; prowadzą gospodar-

¹³ Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. 2006, Nr 136, poz. 969 ze zm.

¹⁴ Szerzej zob. R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, Warszawa 2009, s. 33 i n.

stwo rolne zarówno w pełnym, jak i niepełnym wymiarze czasu pracy oraz zajmują się (obok *stricte* rolniczej działalności wytwórczej) przetwórstwem i handlem produktami rolnymi¹⁵. Dalsze poszerzenie sfery działalności traktowanej jako rolnicza dokonane zostało stosownie do ustaleń podjętych wskutek przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej (*health check*)¹⁶, w którym za priorytetowe uznano działania realizujące zrównoważony i wielofunkcyjny rozwój rolnictwa europejskiego. Kierunek ten zakłada spełnianie przez rolnictwo nie tylko podstawowej funkcji, jaką jest wytwarzanie produktów żywnościowych, ale także realizację funkcji dodatkowych, takich jak ochrona środowiska (zwłaszcza gleby, powietrza i wody oraz bioróżnorodności), zachowanie krajobrazu, podtrzymywanie tradycji i kultury obszarów wiejskich. Tym samym zakres działalności podejmowanych przez rolników w nadchodzących latach będzie ulegał zmianie w ten sposób, że zarówno w ramach gospodarstwa rolnego, jak i poza nim prowadzona będzie działalność pozarolnicza, mająca charakter zawodowy i przynosząca określone dochody.

W kontekście powyższych uwag, nowe zasady opodatkowania nie mogą bazować wyłącznie na przychodach czerpanych z korzystania z nieruchomości, jak to ma miejsce przy podatku rolnym, ale muszą zostać zmienione, tak aby objąć również inne dopuszczalne lub zalecane formy aktywności zawodowej.

6.2. Omawiając zagadnienia wielozawodowości rolników, w kontekście zasad ustalenia ich przychodów, należy zwrócić uwagę na specyficzne problemy związane z rolniczym bezrobociem. Powszechnie wiadomo, że obowiązujący obecnie system ubezpieczenia społecznego rolników obejmuje znaczną liczbę osób, które władają gospodarstwami rolnymi nieznacznie przekraczającymi minimum obszarowe (określone jako 1 ha przeliczeniowy) i jednocześnie wykonują (formalnie lub nieformalnie, stale lub dorywczo) inne prace lub też nie są zatrudnione i utrzymują się wyłącznie z gospodarstwa rolnego. Oceniając status zawodowy takich osób, zasadnie formułowane są opinie o bezrobociu ukrytym w KRUS¹⁷. W odniesieniu do takich osób dodatkowo uwzględnić należy przepisy ustawy 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁸. Formułuje ona dwojako przesłanki uzyskania statusu bezrobotnego. Według kryterium dochodowego, za bezrobotnego może być uznana osoba, która nie uzyskuje miesięcznie przychodu przekraczającego połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego w 2010 r. na kwotę 658,50 zł miesięcznie. Jednocześnie ustawa stanowi, że bezrobotnym nie jest osoba będąca właścicielem lub posiadaczem nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych prze-

¹⁵ Zob. orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości: sygn. akt 312/85 (1986), ECR 4039; sygn. akt 152/79 (1980), ECR 1595.

¹⁶ Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM (2007), 722 – wersja ostateczna: www.eurollex.pl (10 kwietnia 2011 r.).

¹⁷ Zob. W. Jagła: *Bezrobocie ukryte w KRUS*, „Rzeczpospolita” nr 23(8839) z 29-30 stycznia 2011 r., s. C6.

¹⁸ Dz. U. Nr 99, poz. 1001.

kraczących 2 ha przeliczeniowe. Zauważyć jednak należy, że dochód z 1 ha przeliczeniowego w 2010 r. (zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego) wynosił 1908 zł rocznie, czyli 159 zł miesięcznie. A zatem do uzyskania zgodności w obu przepisach ustalających zasady uzyskania statusu bezrobotnego przez osoby władające gruntem rolnym, konieczne byłoby podniesienie limitu wielkości nieruchomości rolnych do 4 ha przeliczeniowych. Tak więc zmiany systemu podatkowego, zgodnie z konstytucyjną zasadą równości, muszą obejmować także zmiany w przepisach warunkujących uzyskanie statusu bezrobotnego-posiadacza nieruchomości rolnych.

7. Przy dokonywaniu niezbędnych zmian legislacyjnych w sferze podatkowej uwzględnić należy dodatkowe aspekty. Po pierwsze – konieczność wdrożenia uproszczonych form dokumentowania i rozliczania przychodów, po wtóre – zachowania odpowiedniego czasu poprzedzającego zmiany w systemie podatkowym.

7.1. Postulat opodatkowania rolniczej działalności wytwórczej w jednej z możliwych uproszczonych form jest w pełni uzasadniony wobec różnic zakresu i rodzajów rolniczej działalności wytwórczej, form organizacji produkcji rolnej oraz braku wcześniejszych doświadczeń producentów związanych z objęciem rolnictwa podatkami dochodowymi. Uproszczone formy opodatkowania z zasady są łatwiejsze do wdrożenia oraz stosowania, zarówno dla podatnika, jak i organów podatkowych państwa. Z punktu widzenia przedsiębiorców-producentów, rolnych możliwość zastosowania uproszczonych form opodatkowania będzie przemawiać za podjęciem i prowadzeniem legalnej działalności gospodarczej, co w konsekwencji lepiej włączy sferę produkcji rolnej w reguły obrotu powszechnego. Natomiast z punktu widzenia organów podatkowych państwa formy uproszczone opodatkowania cechuje taniość poboru, ograniczone formy kontroli oraz pewne i stałe (choć niezbyt wysokie) dochody budżetowe. Okoliczności te powinny zostać uwzględnione przy doborze sposobu opodatkowania działalności rolniczej.

7.2. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego ma charakter systemowy i odnosi się do sfery obowiązków publicznych obywateli. Zasady i tryb uchwalania nowych regulacji doczekały się już utrwalonej linii orzecznictwa Trybunału, która ukształtowała kilka zasad, z których wynika przede wszystkim obowiązek zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* poprzedzającego wprowadzenie zmian przepisów podatkowych¹⁹. Konieczność zachowania odpowiedniego czasu przed wejściem w życie nowych regulacji związana jest z regułami pewności prawa i zaufania obywateli do państwa, wynikającymi z art. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na to, że zasada ta nabiera szczególnego znaczenia w prawie daninowym. W zakresie stosunku prawnopodatkowego władztwo państwa zaznacza się wyjątkowo mocno, stąd gwarancje ochrony prawnej interesów jednostki mają kardynalne znaczenie, jako umożliwiające rozporządzanie przez obywateli swoimi intere-

¹⁹ W tym zakresie Trybunał wypowiedział się najwyraźniej w orzeczeniu podjętym w pełnym składzie 15 marca 1995 r. w sprawie o sygn. akt K. 1/95, OTK 1995, nr 1, poz. 7.

sami życiowymi przy uwzględnieniu regulacji podatkowych, opublikowanych jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego (kalendarzowego). Konsekwencją tego jest wymóg, aby ustawodawstwo podatkowe znane było podatnikom z odpowiednim wyprzedzeniem przed początkiem roku podatkowego.

8. Ostatnim aspektem, na jaki należy zwrócić uwagę przy omawianiu konsekwencji głosowanego wyroku Trybunału, jest ocena zakresu podmiotowego koniecznych zmian.

Ocena zarówno ekonomicznej żywotności (wielkości) gospodarstw rolnych oraz prowadzonej w nich działalności wytwórczej, jak i osiąganych dochodów przez producentów rolnych i ich rodziny może być dokonana przy uwzględnieniu danych gromadzonych od 2004 r. w ramach europejskiego systemu FADN²⁰ oraz tworzonej na ich podstawie Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych²¹. W świetle dostępnych danych statystycznych zgromadzonych w ramach systemu FADN dotyczących 2009 r., można pokusić się przynajmniej o wstępną ocenę ekonomicznej kondycji gospodarstw rolnych dla potrzeb wprowadzenia kryterium dochodowości. Wynika z niej, że ponad 700 tys. gospodarstw spełnia ekonomiczne wymagania dla uznania ich za towarowe, osiągając dochody porównywalne z innymi sferami produkcyjnymi. Dochody znacznej części producentów rolnych plasują się na średnim poziomie dochodów krajowych, a bynajmniej niemała grupa producentów (ok. 20% ogółu) zdecydowanie ten poziom przekracza. Oznacza to znaczną poprawę zdolności do ponoszenia danin publicznych przez producentów rolnych.

Należy z pewnym ubolewaniem zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny, przeprowadzając analizę ekonomicznej kondycji gospodarstw rolnych, nie wykorzystał ani nie powołał w uzasadnieniu do głosowanego wyroku dostępnych w tym zakresie danych statystycznych. Wzięcie ich pod uwagę miałooby istotne znaczenie jako argument uzasadniający uznanie braku zasady równości między producentami rolnymi, które *de facto* legło u podstaw stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji prawnej finansowania świadczeń zdrowotnych rolników. Praktyka wykorzystywania danych statystycznych do uzasadnienia dokonywanych zmian była już przez Trybunał Konstytucyjny stosowana i spotkała się z bardzo przychylną opinią zarówno nauki, jak

²⁰ Rozporządzenie Rady EWG nr 79/65/EEC z 15 czerwca 1965 r. w sprawie utworzenia sieci zbierania danych rachunkowych dotyczących zbierania danych rachunkowych dotyczących dochodów i działalności gospodarstw rolnych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej Dz. Urz. WE, L 109, z 23 czerwca 1965 r.

²¹ Zamieszczone w dalszej części tekstu dane pochodzą z oficjalnych dokumentów publikowanych w 2010 r. przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego: *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Warszawa 2010; *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2009 r. cz. I i cz. II*, Warszawa 2010; *Poziom i struktura dochodów rodzin rolniczych z gospodarstw prowadzących rachunkowość w 2009 r.*, Warszawa 2010.

i praktyki²². Zyskała też aprobatę społeczną. Prawidłowa i jednoznaczna argumentacja jest bowiem szczególnie ważna i oczekiwana w sytuacji, gdy wyrok wprowadza zmiany o charakterze systemowym.

BEATA JEŻYŃSKA

Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r.

1. Agencja Nieruchomości Rolnych: prawo nabycia i odkupu

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²³ (u.k.u.r.) z art. 2 oraz art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁴ (u.g.n.r.S.P.), z art. 2 oraz art. 21 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W wyroku z 18 marca 2010 r. (sygn. akt K 8/08) Trybunał Konstytucyjny orzekł:

1. Art. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju jest zgodny z art. 2 oraz art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji²⁵.

Artykuł 4 u.k.u.r. wprowadził do polskiego systemu prawnego prawo nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR). Zgodnie z tym przepisem, ANR – działając na rzecz Skarbu Państwa – może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej, jeżeli strony obrotu cywilnoprawnego przenoszą własność nieruchomości rolnej w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży. Prawo nabycia jest wyłączone, jeżeli: skutkiem nabycia jest powiększenie gospodarstwa rodzinnego do powierzchni 300 ha, nabywcą jest osoba bliska zbywcy, nieruchomość rolna przenoszona jest jako wkład

²² Najbardziej znany jest wyrok TK w sprawie obowiązku zapinania pasów bezpieczeństwa w pojazdach – wyrok z 9 lipca 2009 r. sygn. akt SK 48/05 sentencja opublikowana w Dz. U. 2009, Nr 114, poz. 956.

²³ Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

²⁴ Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700, ze zm.

²⁵ Dz. U. Nr 48, poz. 287.

gruntowy przez członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub umową przenoszącą własność jest umowa „wykonawcza umowy z następcą zawarta zgodnie z przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników”²⁶.

Z kolei na podstawie art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. Agencji Nieruchomości Rolnych przysługiwało prawo odkupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od Agencji, z wyjątkiem nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych; prawo odkupu powinno być ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości.

Orzekając o niezgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu, Trybunał nie podzielił stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich co do tego, że samo wprowadzenie do porządku prawnego ustawowego prawa odkupu stanowi naruszenie Konstytucji. Ustawowe prawo odkupu²⁷ jest niewątpliwie instrumentem ograniczającym prywatny obrót nieruchomościami rolnymi. W szczególności wskazano, że ani art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P., ani inny przepis tej ustawy, ani ustawy o kształtowaniu ustroju nie wymieniają żadnych przesłanek, które Agencja musi spełnić, by skorzystać z przyznanego jej uprawnienia. Taka regulacja łamie nie tylko konstytucyjne standardy określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale także uniemożliwia sądowi następczą merytoryczną kontrolę zasadności tej ingerencji. Jak podkreślił Trybunał, zarówno cel, jak i powody tak dotkliwej ingerencji ustawodawca pozostawił w wyłącznej gestii ANR.

W konkluzji uzasadnienia TK uznał, że sposób ukształtowania niektórych przesłanek ustawowego prawa odkupu nieruchomości na rzecz Agencji stanowi nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną zasadę ochrony własności. W ten sposób wprowadzone w tym przepisie ograniczenie prawa własności nie może być uznane za konieczne do realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów. Trybunał uznał, że regulacja prawa odkupu wkracza w nieproporcjonalny sposób w konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Orzeczenie przez TK o niezgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu jest rozstrzygnięciem, które nie tylko nie budzi wątpliwości, ale zasługuje na pełną aprobatę. Podkreślenia również wymaga pogląd sformułowany przez TK, zgodnie z którym Trybunał – co do zasady – dopuszcza wprowadzenie ustawowego prawa odkupu, ale przy założeniu, że przepisy ustawy określałyby przesłanki, które muszą być spełnione, aby ANR mogła z tego prawa skorzystać.

Natomiast badając przysługujące ANR ustawowe prawo nabycia nieruchomości rolnych, TK orzekł, że regulacja ta jest zgodna z Konstytucją.

²⁶ Dz. U 1998, Nr 7, poz. 25 ze zm.

²⁷ Regulacja prawna dotycząca ustawowego prawa odkupu spotkała się z powszechną krytyką w literaturze; w szczególności zob. A. Lichorowicz, *Kwestia zgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 29-50.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia tej części wyroku Trybunał m.in. podkreślił, że z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich nie wynikają zarzuty dotyczące samego mechanizmu wprowadzenia prawa nabycia przez ustawodawcę i jego materialnej wadliwości jako instrumentu ingerującego w nieproporcjonalny sposób w konstytucyjnie chronione prawo własności nieruchomości rolnych. Wnioskodawca wskazuje natomiast, że prawo nabycia stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności ze względu na nadmierną nieprecyzyjność sposobu sformułowania przepisu regulującego prawo nabycia. Punktem wyjścia rozstrzygnięć Trybunału – w wypadku powołania art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności) jako wzorca kontroli konstytucyjności – jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Przyjmując powyższe założenie dotyczące granic rozpoznawanego wniosku, TK dokonał oceny zarzutów wnioskodawcy z punktu widzenia zasady określoności przepisów prawa i zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Trybunał przypomniał, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia:

- każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom;

- każdy przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jednolita wykładania i jego jednolite stosowanie;

- każdy przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności.

Tym samym przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacyjnych przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Z kolei jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów, przy czym chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo.

Jednocześnie Trybunał podkreślił, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu (w szczególności przez jego interpretację) okażą się niewystarczające. W konsekwencji niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa.

Mając na uwadze treść wzorca kontroli konstytucyjności, jakim jest zasada poprawnej legislacji wynikająca z art. 2 Konstytucji i będąca jej elementem zasada określoności przepisów prawa, Trybunał rozważył zarzuty podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich co do zgodności z Konstytucją art. 4 u.k.u.r. W rezultacie

Trybunał uznał art. 4 u.k.u.r. za regulację o wystarczająco określonej treści, w wypadku której nie nastąpiło naruszenie zasad poprawnej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że większość podnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości interpretacyjnych zostało już wyjaśnionych w procesie stosowania prawa zarówno przez organy wymiaru sprawiedliwości, jak i w praktyce notarialnej; wykładnia art. 4 u.k.u.r. została dookreślona na tyle, że uczestnicy obrotu nie są zmuszeni do oczekiwania w niepewności na precedensowe orzeczenia i kształtowanie się jednolitej judykatury.

Trybunał przyznał jednocześnie, że istnieje nadal szereg sytuacji prawnych, w których powstaje uzasadniona wątpliwość, czy ANR przysługuje prawo nabycia na podstawie art. 4 u.k.u.r. (np. czynność prawna umownego zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej, umowa zamiany nieruchomości z których jedna jest nieruchomością rolną, dokonywana pomiędzy między osobą fizyczną a gminą na podstawie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, czy też czynności zawierane między osobą fizyczną a Skarbem Państwa). Z uzyskanych przez Trybunał informacji wynika, że ANR nie korzystała dotychczas ze swojego uprawnienia w sytuacji zawarcia umów innych niż umowy darowizny, umowy wniesienia nieruchomości rolnej jako aportu do spółki oraz umowy pożyczki zabezpieczonej przewłaszczeniem nieruchomości rolnej. Dlatego nie doszło do rozpoznania ewentualnych sporów na drodze sądowej i wykształcenia miarodajnego orzecznictwa sądowego.

Zdaniem TK, powyższa okoliczność nie stanowi jednak argumentu na rzecz niekonstytucyjności przepisu art. 4 u.k.u.r. ze względu na jego sprzeczność z zasadami poprawnej legislacji i określoności prawa. Większość dotychczas spornych kwestii została dookreślona w orzecznictwie sądowym, a istniejące jeszcze wątpliwości interpretacyjne nie dotyczą już kwestii istotnych i nie przekraczają akceptowalnego poziomu.

To stanowisko Trybunału nie może być przedmiotem pełnej aprobaty – wręcz skłania do głębszej dyskusji i refleksji, w tym także do oceny granic wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Bezsporne jest bowiem, że Trybunał związany jest zakresem wniosku i tylko w granicach wniosku może orzekać, natomiast kwestią dyskusyjną i sporną może być sposób odczytania i ustalenia zakresu konkretnego wniosku. Trybunał ocenił, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie dotyczącym prawa nabycia ograniczony został wyłącznie do wzorca kontroli konstytucyjności, jakim jest zasada poprawnej legislacji, wynikająca z art. 2 Konstytucji. Swoją ocenę Trybunał oparł na wykładni stosownych fragmentów uzasadnienia wniosku, pomijając fakt, że w samej sentencji wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wnosił o dokonanie kontroli prawa nabycia nie tylko w kontekście tego jednego wzorca kontroli konstytucyjności, jaką jest zasada poprawnej legislacji, ale również w odniesieniu do konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Można zatem zauważyć, że takie odczytanie zakresu wniosku przez TK wpłynęło bezpośrednio na zakres dokonanej kontroli odnośnie do prawa nabycia.

Wyrok TK rozstrzyga również o prawie odkupu uregulowanym w art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. Stwierdzenie przez Trybunał, że prawo odkupu jest niezgodne z wzorcem ochrony własności oraz że regulacja ta narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w konsekwencji orzeczenie, iż przepis art. 29 ust. 5 u.g.n.S.P. jest niezgodny z przepisami Konstytucji, zasługuje na pełną aprobatę.

2. Reforma rolna

5 września 2008 r. WSA w Warszawie wystąpił z pytaniem prawnym, czy § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej²⁸ w zakresie, w jakim na jego mocy orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej²⁹ przekazano do kompetencji organu administracji publicznej, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem sądu pytającego, istotną wątpliwość budzi zagadnienie mocy prawnej § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1945 r. jako źródła obowiązującego prawa rangi podustawowej. Nie ulega wątpliwości, że wejście w życie dekretu rodziło bezpośrednie skutki w sferze cywilnoprawnej. W myśl art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej, na rzecz państwa przeszły z dniem wejścia w życie dekretu nieruchomości wskazane w ust. 1 lit. a-e dekretu. Przejście własności na rzecz państwa następowało *ex lege* i nie było uzależnione od wydawania stosowanych orzeczeń.

Podkreślono, że w ramach obecnego systemu prawnego rozstrzyganie sporów cywilnych (w tym o prawa rzeczowe) pozostaje w gestii sądów powszechnych (art. 2 § 1 k.p.c.). Wyjątek od tej reguły mogą stanowić wyłącznie przypadki, gdy orzekanie w tego rodzaju sprawach na podstawie przepisów szczególnych pozostaje w gestii organów administracji publicznej (art. 2 § 3 k.p.c.). Do tej kategorii mógłby zostać zakwalifikowany § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1945 r., o ile może on stanowić w aktualnym systemie konstytucyjnym źródło prawa. Podniesiono, że rozporządzenie z 1945 r. zostało wydane z powołaniem na art. 8 i art. 20 dekretu o reformie rolnej. Analiza art. 8 dekretu wskazuje, że kwestia przekazania określonemu organowi administracji własności do rozstrzygania sporów dotyczących spraw związanych z przejściem na rzecz państwa własności nieruchomości bądź ich części nie mieści się w zakresie wskazanych w nim spraw. Z kolei art. 20 dekretu stanowi typową normę o charakterze kompetencyjnym i nie spełnia kryteriów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Sąd pytający wskazał ponadto, że w sprawie o sygn. akt SK 5/01, dotyczącej zgodności art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej z art. 32 Konstytucji, Trybunał

²⁸ Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zm.

²⁹ Dz. U. 1945, Nr 3, poz. 13 ze zm.

Konstytucyjny umorzył postępowanie, uznając bezprzedmiotowość aktualnej oceny konstytucyjności przepisów dekretu, skoro zostały one „skonsumowane” przez jednorazowe wywołanie określonych skutków prawnych w dniu jego wejścia w życie. Natomiast w sprawie, której dotyczy pytanie prawne, chodzi o ocenę normy o charakterze kompetencyjnym, której skutek ma charakter „niejako ciągły”. Kierując pytanie do Trybunału, sąd pytający powołał uchwałę NSA z 5 czerwca 2006 r. (sygn. akt I OPS 2/06)³⁰ dotyczącą zakresu orzekania organu administracyjnego na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1945 r., a więc uchwałę, która jest przedmiotowo powiązana z problematyką podjętą w pytaniu prawnym i z której można wnioskować o dopuszczalności orzekania na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 1 marca 2010 r. (sygn. akt P 107/08), wydanym na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

W uzasadnieniu postanowienia Trybunał wskazał przede wszystkim, że przedmiotem kontroli mogą być tylko obowiązujące akty normatywne. Pytanie dotyczy aktu wykonawczego do dekretu o reformie rolnej. Ze względu na ukształtowane stanowisko TK o nieobowiązaniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, szczególnie istotne jest ustalenie, czy kwestionowany § 5 rozporządzenia z 1945 r. ma moc obowiązującą w aktualnym stanie prawnym.

Zdaniem Trybunału, przyjęcie w dotychczasowym orzecznictwie, że przepis art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej wyczerpał swą moc prawną wraz z przejściem określonych w nim nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa i nie mógł być już później stosowany, nie przeszkadza dłuższemu okresowi obowiązywania § 5 rozporządzenia z 1945 r., służącemu w swej istocie wykonaniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Ze względu na przedmiot regulacji i charakter § 5 rozporządzenia z 1945 r., w przypadku tego przepisu nie można mówić o jego „jednorazowym skonsumowaniu”. Inaczej niż art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, § 5 rozporządzenia z 1945 r., które zostało wydane sześć miesięcy po wejściu w życie dekretu o reformie rolnej, obowiązywał przez określony czas. Zdaniem Trybunału, czas obowiązywania rozporządzenia z 1945 r., które weszło w życie 29 marca 1945 r., wyznaczał cel, do jakiego rozporządzenie zostało wydane, a celem tym było przeprowadzenie reformy zgodnie z przepisami dekretu.

Trybunał podkreślił że ani dekret o reformie rolnej, ani rozporządzenie z 1945 r. nie zostały nigdy formalnie uchylone, niemniej z zakresu stosowania tych aktów prawnych wynikały ramy czasowe ich obowiązywania. Prawodawca określił zakres czasowy rozporządzenia w sposób dorozumiany: mogło ono obowiązywać wyłącznie w celu wykonania dekretu, a zatem tylko w okresie, w którym przeprowadzana była reforma rolna. Tym samym nieuprawnione jest przyznawanie § 5 rozporządzenia z 1945 r. szerszego zakresu zastosowania niż przeprowadzenie reformy rolnej i wy-

³⁰ ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 123.

wodzenie stąd obecnie mocy obowiązującej tego przepisu. Wyraźne uchylene zakwestionowanego przepisu nie jest konieczne, ponieważ regulował on wyłącznie postępowanie w ramach działań nacjonalizacyjnych (realizowania reformy rolnej), a tym samym tylko w okresie, kiedy reforma była prowadzona – niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie rozporządzenie mogłoby obowiązywać. W dalszej części swego postanowienia Trybunał stwierdził, że obowiązywanie nie jest tożsame z derogacją aktu normatywnego – tak jak akt normatywny może obowiązywać mimo jego formalnej derogacji, możliwa jest też utrata mocy obowiązującej przez akt prawny pomimo braku wyraźnej derogacji.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że cezurę dla reformy rolnej stanowi rok 1958, to jest wejście w życie ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego³¹. Artykuł 9 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. stanowił: „Nieruchomości rolne i leśne, objęte we władanie Państwa do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przejmuje się na własność Państwa bez względu na ich obszar, jeżeli znajdują się one nadal we władaniu Państwa lub zostały przekazane przez Państwo w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym. Nieruchomości te przejmuje się bez odszkodowania, a długi i ciężary zabezpieczone na tych nieruchomościach umarza się, z wyjątkiem służebności gruntowych, których utrzymanie w mocy uznane zostanie za niezbędne”.

Na podstawie art. 9 ustawy doszło zatem do przejścia z mocy prawa na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnych i leśnych objętych we władanie państwa do dnia wejścia w życie ustawy, to jest do 5 kwietnia 1958 r., niezależnie od ich obszaru. W rezultacie nastąpiła konwalidacja wadliwych przejęć nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa. Z tą chwilą bezprzedmiotowe stały się postępowania administracyjne w trybie zaskarżonego § 5 rozporządzenia z 1945 r., mające na celu stwierdzenie, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów dekretu o reformie rolnej ze względu na wielkość areалу.

Poza hipotezę art. 9 ustawy z 1958 r. znalazły się natomiast wadliwie przejęte na podstawie dekretu o reformie rolnej nieruchomości niebędące nieruchomościami rolnymi. W tych przypadkach ustawa nie doprowadziła do przejścia własności tych nieruchomości na Skarb Państwa. W związku z tym dochodzenie praw dotyczących tych nieruchomości jest dopuszczalne w obecnym stanie prawnym. Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest ustalenie, czy właściwy jest tu tryb administracyjny, czy też droga postępowania cywilnego. Trybunał podkreślił, że rozporządzenie z 1945 r. miało charakter wykonawczy wobec dekretu o reformie rolnej, nie może być zatem stosowane, a w dalszej części stwierdził: „Z tego powodu kwestionowany § 5 rozporządzenia z 1945 r. nie może obecnie być dla organów administracji podstawą do wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej podpadanie nieruchomości ziemskiej pod przepisy dekretu o reformie rolnej, której przez przeoczenie władze nie przejęły

³¹ Dz. U. Nr 17, poz. 71; ustawa weszła w życie 5 kwietnia 1958 r.

podczas przeprowadzania reformy rolnej w latach 40. i 50. XX wieku”. Ponadto Trybunał wskazał, że stosowanie § 5 rozporządzenia z 1945 r. po przeprowadzeniu reformy rolnej i w celu jej odwrócenia wykraczałoby – wbrew intencjom ówczesnego prawodawcy – poza cele dekretu. Celem dekretu nie jest w żadnym razie odwracanie skutków reformy rolnej w związku ze zmianą ustroju prawno-politycznego w 1989 r. nie może on zatem służyć jako podstawa do wydawania decyzji administracyjnych o zwrocie całości lub części nieruchomości ziemskiej. W aktualnym stanie prawnym do orzekania o prawach rzeczowych osób pozbawionych nieruchomości w ramach reformy rolnej właściwe są sądy powszechne zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 1 k.p.c.

W konkluzji Trybunał stwierdził, że moc obowiązująca kwestionowanego § 5 rozporządzenia z 1945 r. wyczerpała się z chwilą zakończenia prowadzonych do lat pięćdziesiątych XX w. działań związanych z przeprowadzaniem reformy rolnej. Stanowi to podstawę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał stwierdził też, że nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przedstawione postanowienie TK, a w szczególności jego uzasadnienie, rodzi wiele krytycznych uwag i pytań³². Pierwsze zasadnicze pytanie, jakie należałoby postawić, dotyczy tego, czy Trybunał nie przekroczył swoich kompetencji, formułując w uzasadnieniu pogląd o nieobowiązaniu danego przepisu, a właściwie wskazując i przesądzając, kiedy taki przepis przestał obowiązywać. Katalog uprawnień orzeczniczych TK określa art. 188 Konstytucji. Należy do niego orzekanie o zgodności badanych przepisów z Konstytucją, a nie orzekanie, od kiedy dany przepis przestał obowiązywać. Sam Trybunał w konkluzji swojego uzasadnienia stwierdził, że stosowanie prawa nieobowiązującego nie jest kwestią zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, lecz kwestią z zakresu stosowania prawa. Stąd też uzasadnienie postanowienia wyraźnie wkracza w kompetencje zarówno sądów, jak i organów administracyjnych, albowiem to sądy w ramach procesu stosowania prawa ustalają, jakie przepisy obowiązują.

Rodzi się też drugie fundamentalne pytanie: czy sądy i organy administracji publicznej związane są przedmiotowym postanowieniem, a właściwie uzasadnieniem postanowienia? Na to pytanie należałoby odpowiedzieć negatywnie, ponieważ tylko sentencje orzeczeń w sprawach zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami mają moc powszechnie obowiązującą i są publikowane w „Dzienniku Ustaw”. Mimo braku prawnego związania sądów i organów przedmiotowym postanowieniem (a na razie sądy administracyjne i organy administracji publicznej związane są uchwałą NSA z 5 czerwca 2006 r., sygn. akt I OPS 2/06 podjętą w składzie siedmiu sędziów), skutki tego postanowienia nie tylko mogą, ale już w praktyce wpływają na podejmowane rozstrzygnięcia.

³² Zob. krytyczną głosę do omawianego postanowienia TK autorstwa J. Forystka, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 3.

Organy wskazują bowiem na treść art. 190 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązująca i są ostateczne”. Skutki prawne postanowienia TK (należy dodać: skutki negatywne) mogą mieć znacznie szerszy zakres oddziaływania. Nie można bowiem zapominać o tysiącach spraw, które prowadzone były w trybie postępowania administracyjnego i zakończyły się wydaniem decyzji. W świetle poglądu Trybunału, zgodnie z którym § 5 rozporządzenia z 1945 r. utracił swą moc 5 kwietnia 1958 r., należałoby wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji. Przesłanką wszczęcia tych postępowań nie może być stanowisko TK wyrażone w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania.

Rozważając skutki prawne omawianego postanowienia, należy mieć również na uwadze te sprawy cywilne, w których oddalono powództwo ze względu na to, iż właściwy był tryb administracyjny. W tych przypadkach brakuje podstawy prawnej do wznowienia postępowania sądowego, albowiem zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji podstawą wznowienia postępowania może być tylko orzeczenie TK o niezgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. Natomiast podstawą wznowienia postępowania nie może być postanowienie o umorzeniu postępowania. W takich okolicznościach faktycznych i prawnych NSA stanie przed koniecznością wypowiedzenia się w tej niezwykle trudnej materii. Trudnej dlatego, że o ile zasadne jest rozważanie prawotwórczego znaczenia orzeczeń TK w orzecznictwie NSA³³, o tyle nie można o takim prawotwórczym znaczeniu mówić w przypadku postanowienia TK o umorzeniu postępowania.

Na koniec tych rozważań należy odwołać się do najnowszej uchwały NSA podjętej w składzie siedmiu sędziów 10 stycznia 2011 r. (sygn. akt I OPS 3/10). Zgodnie z tezą tej uchwały, § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945, Nr 10, poz. 51 ze zm.) może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. R. P. Nr 4, poz. 17 ze zm.) i w art. 9 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71 ze zm.).

W uzasadnieniu uchwały NSA, wskazując na treść art. 190 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązująca i są ostateczne”, dokonał wykładni pojęcia „orzeczenie”. Uznanie bowiem, że określony akt wydany przez Trybunał nie ma charakteru „orzeczenia”, pro-

³³ Szerzej zob. R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008.

wadzi do wniosku, że akt taki nie posiada przymiotu „mocy powszechnie obowiązującej”. Konstytucja wiąże bowiem taki skutek wyłącznie z „orzeczeniami” TK, a nie z innymi aktami pochodzącymi od Trybunału. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że punktem wyjścia wykładni pojęcia „orzeczenie” w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji powinna być dyrektywa tzw. autonomicznej interpretacji pojęć konstytucyjnych. Jak bowiem słusznie wskazuje się w orzecznictwie Trybunału, znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych. Powyższa zasada nakazuje przyjąć, że o konstytucyjnym rozumieniu pojęcia „orzeczenie” TK nie może przesądzać znaczenie, jakie przypisują temu pojęciu akty stojące w hierarchii źródeł prawa poniżej Konstytucji, w tym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, która pojęcie „orzeczenia” odnosi również do postanowień Trybunału o umorzeniu postępowania. Zasadniczą kompetencją konstytucyjną Trybunału jest orzekanie w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. „Orzeczeniem” jest więc niewątpliwie akt, którym Trybunał dokonuje stwierdzenia zgodności lub niezgodności zaskarżonej normy prawnej z hierarchicznie nadrzędną, tj. wyrok, o którym mowa w art. 70 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Postanowienie o umorzeniu postępowania przed TK nie jest aktem rozstrzygającym sprawę należącą do konstytucyjnych kompetencji Trybunału. Przeciwnie – postanowienie takie stanowi formalnoprawny wyraz stanowiska Trybunału o braku kompetencji do wydania rozstrzygnięcia. Trybunał w ten sposób odstępuje od wydania „orzeczenia”, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji – mimo nomenklatury, którą posługuje się ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – nie można uznać, że postanowienie Trybunału o umorzeniu postępowania jest „orzeczeniem” w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. NSA wskazał również, że w obecnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji do stwierdzania z mocą powszechnie obowiązującą, iż określona norma prawna w pewnym momencie w przeszłości utraciła moc powszechnie obowiązującą, jak również poza kompetencją Trybunału leży ocena praktyki sądów i organów władzy publicznej związana ze stosowaniem określonego przepisu prawnego.

Mając powyższe na uwadze, NSA stoi na stanowisku, że postanowienie TK z 1 marca 2010 r. nie prowadzi do konieczności odmowy stosowania przez sądy i organy administracji publicznej § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r., a także nie stanowi samostanowienia do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej w trybie określonym w tym przepisie. Oznacza to, że pogląd prawny Trybunału, zgodnie z którym wymieniony przepis utracił moc obowiązującą, nie wiąże sądów administracyjnych. W dalszej części uzasadnienia uchwały NSA dokonuje oceny legalności § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. w konkluzji formułując wniosek, że unormowanie przyjęte w § 5 rozporządzenia było zgodne z ówczesnie obowiązującymi regulacjami określającymi zasady stanowienia prawa podstawowego. Naczelny Sąd Administra-

cyjny podziela jednocześnie stanowisko, zgodnie z którym „ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym czasie, zaś przepisy, na gruncie których owa praktyka została ukształtowana, nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności.

Powyższa uchwała NSA podjęta w składzie siedmiu sędziów wskazuje, że rozstrzygnięcie o tym, czy dana nieruchomości wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o reformie rolnej, nadal następowało będzie w drodze postępowania administracyjnego. Należy zgodzić się z obszerną argumentacją zawartą w uzasadnieniu uchwały, a na szczególną uwagę zasługują rozważania dotyczące pojęcia orzeczenia w Konstytucji RP, które mają walor ogólny, generalny, niezwiązany tylko z rozstrzyganą kwestią.

3. Ubezpieczenie zdrowotne rolników

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem o zbadanie zgodności: art. 86 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.), w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne – bez względu na wysokość osiąganych przychodów – rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, którzy prowadzą działalność rolniczą na gruntach rolnych, z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP.

W wyroku z 26 października 2010 r. (sygn. akt K 58/07) Trybunał Konstytucyjny orzekł:

1. Art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.), w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP.

2. Przepis wymieniony w części 1, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 15 (piętnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”³⁴.

³⁴ Wyrok ten jest przedmiotem glosy B. Jeżyńskiej publikowanej w niniejszym numerze „Przeglądu Prawa Rolnego”.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał przypomniał, że w Polsce rolnicy mają odrębny od powszechnego system ubezpieczenia społecznego regulowany przez ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników. Rządzi się on z mocy ustawy odrębnymi regulacjami zarówno co do składek na to ubezpieczenie, jak i co do zasad ustalania prawa, wysokości i wypłaty świadczeń. Także w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego rolników obowiązują obecnie dwa odrębne systemy. Rolnicy i domownicy podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1b ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 powołanej ustawy, składki na ubezpieczenie zdrowotne za te osoby (z wyjątkiem rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej) są przekazywane do Narodowego Funduszu Zdrowia, za pośrednictwem KRUS, z budżetu państwa w wysokości wynikającej z art. 80 ust. 1 ustawy. Natomiast rolnicy prowadzący działalność rolniczą w działach specjalnych produkcji rolnej, podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, opłacają składki na ubezpieczenie zdrowotne łącznie z podatkiem dochodowym od osób fizycznych z własnych środków w wysokości określonej w art. 80 ust. 2 ustawy. Istniejące odrębności systemów składek z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego rolników są w znacznej mierze konsekwencją funkcjonowania w Polsce dwóch systemów opodatkowania rolników z tytułu prowadzonej przez nich rolniczej działalności gospodarczej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z punktu widzenia norm prawnych poddanych kontroli konstytucyjności rozpatrywana kategoria adresatów tych norm (rolnicy) nie jest grupą jednorodną, mającą wspólną cechę istotną w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Nie pozwala to na jednolite traktowanie przy prawnym uregulowaniu obowiązku opłatowego w zakresie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Istotnej cechy różnicującej, biorąc pod uwagę zasady powszechności opodatkowania i równości opodatkowania, należy upatrywać w sytuacji ekonomicznej poszczególnych rolników, decydującej o ich zdolności podatkowej (opłatowej) lub braku takiej zdolności. Rozumieć ją należy jako ekonomiczną i prawną zdolność do uczestnictwa, poprzez płaconą składkę na ubezpieczenie zdrowotne, w ponoszeniu ciężarów publicznych związanych z finansowaniem ochrony zdrowia.

Populacja rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa jest bardzo zróżnicowana. Obejmuje dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób prowadzących działalność gospodarczą, będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal bardzo pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości, żyjących na poziomie minimum egzystencji. Zdolność opłatowa tych trzech grup rolników, objętych dziś jednolitym finansowaniem ich ubezpieczenia zdrowotnego w całości przez budżet państwa, jest w rzeczywistości zasadniczo różna, co czyni zaskarżoną regulację (art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finanso-

wanych ze środków publicznych) niezgodną z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP.

Doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją wymaga podjęcia przez ustawodawcę intensywnych prac wykraczających poza ustawę, której przepisy zostały uznane za niekonstytucyjne. Aby zapobiec powstaniu luki w prawie i pozostawić ustawodawcy czas na przygotowanie koniecznych nowelizacji, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej wskazanych w sentencji przepisów na okres 15 miesięcy. Przedstawiony wyrok TK stanowi podstawę i okazję zarazem do rozpoczęcia generalnej dyskusji nad utrzymaniem dotychczasowego szczególnego systemu ubezpieczeń społecznych i ubezpieczeń zdrowotnych rolników. Trudno nie zgodzić się z argumentacją Trybunału, że finansowanie w całości z budżetu państwa ubezpieczenia zdrowotnego rolników, bez względu na wysokość osiągniętych przez nich przychodów, jest niezgodne z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi.

opracowanie: ELŻBIETA KREMER

WYBRANE ZAGADNIENIA Z PROBLEMATYKI ROLNEJ W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych w 2010 r.

1. Ochrona gruntów rolnych i leśnych

Warunek wydania decyzji o warunkach zabudowy, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) nie jest spełniony, jeżeli dla danego terenu jest tylko zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne wyrażona przez właściwy organ na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 ze zm.).

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 29 listopada 2010 r.
sygn. akt II OPS 1/10

Zagadnienie prawne wyłoniło się w toku rozpoznawania przez NSA skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego od wyroku WSA. Zaskarżonym wyrokiem WSA, po rozpoznaniu skargi strony, uchylił decyzję Samorządowego

Kolegium Odwoławczego oraz utrzymaną nią w mocy decyzje organu I instancji o odmowie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zagadnienie prawne powstało się na tle następującego stanu faktycznego: strona wystąpiła z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, która miała być zlokalizowana na gruncie leśnym. Organ stwierdził, że przedmiotowa działka w poprzednio obowiązującym miejscowym planie ogólnego zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym stosowną uchwałą rady miasta z 28 września 1992 r. znajdowała się na obszarze o funkcji ochrony systemu przyrodniczego miasta, w którym była dopuszczalna zabudowa w obrębie terenów leśnych, pod warunkiem pozbawienia ich statusu lasów ochronnych. W planie brak było zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Plan ten z mocy prawa z dniem 31 grudnia 2003 r. utracił moc. Wojewoda decyzją z 6 grudnia 2002 r. wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego, jednak decyzja ta została wydana w związku z podjęciem prac nad nowym planem, który nie został jeszcze uchwalony.

Zagadnieniem prawnym będącym przedmiotem sporu była wykładania art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z przepisem art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Powołany art. 61 ust. 1 ustawy stanowi, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków przewidzianych w punktach od 1 do 5. Warunek określony w ust. 1 pkt 4 ma następującą treść: „Teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1”.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych szczególną wagę przywiązuje do ochrony gruntów leśnych. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy jednoznacznie określa, że zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne może być dokonana wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a warunkiem przeznaczenia określonych gruntów leśnych na inne cele jest uprzednie wyrażenie zgody przez właściwe organy na taką zmianę. Omawiana ustawa nie przewiduje możliwości przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Przyjęcie stanowiska, że sama tylko decyzja właściwego organu o wyrażeniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uprawnia do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, powodowałoby niedopuszczalne ograniczenie kompetencji gminy w zakresie przysługującego jej władztwa planistycznego.

Jak podkreślił NSA, ideą przyświecającą zamieszczeniu w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sformułowania „Teren jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzeniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1” było to, aby decyzje o warunkach zabudowy w przypadku braku planów można było wy-

dawać dla terenów, które zostały objęte zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów, jeżeli zgoda została uwzględniona w planach, które utraciły moc, a zmiana przeznaczenia tych gruntów została dokonana w tych planach. Odmienna wykładnia powyższych przepisów nosiłaby znamiona prawotwórcze.

Uchwała NSA zasługuje na aprobatę, albowiem wyrażony w niej pogląd znajduje w pełni potwierdzenie w obowiązującym stanie prawnym. Podkreślić należy, że ustawodawca w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych zróżnicował zakres prawnej ochrony gruntów rolnych i leśnych, poddając te ostatnie dalej idącym ograniczeniom. Wyrazem tego jest art. 7 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy, z których wynika, że przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne może nastąpić wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, albowiem zmiana przeznaczenia gruntu leśnego wymaga w każdym przypadku uzyskania zgody właściwego organu. Ta zasada ma charakter bezwzględny, jest respektowana w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a konsekwencją tego jest brak możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku nieruchomości leśnych.

Równocześnie powoływany art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy dotyczy pewnych stanów zaszłych powstałych na podstawie art. 67 ustawy z 7 grudnia 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, który to przepis spowodował, że z dniem 31 grudnia 2002 r. utraciły moc prawną plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu 1 stycznia 1995 r. Jeżeli w planach, które utraciły moc prawną, dokonano zmiany przeznaczenia gruntów, a były to grunty, co do których właściwy organ wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia, to w świetle art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym możliwe jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy. W przypadku gruntów leśnych tylko w tej ostatnio wskazanej sytuacji możliwe jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Zatem dla prawidłowego zastosowania art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy w przypadku gruntu leśnego konieczne jest nie tylko uprzednie wydanie przez właściwy organ decyzji zezwalającej na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne, ale równocześnie uwzględnienie tej decyzji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który z kolei z mocy prawa z dniem 31 grudnia 2002 r. utracił swą moc. W omawianej uchwale NSA dokonał zatem prawidłowej wykładni przepisów prawa.

Zmiana sposobu zagospodarowania gruntów rolnych lub leśnych, w stosunku do których art. 7 ust. 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie przewiduje obowiązku uzyskania zgody organu wymienionego w tym przepisie, może być dokonana na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub ustalającej warunki zabudowy.

Wyrok NSA z 10 lutego 2010 r.
sygn. akt II OSK 299/09

W rozpoznawanej sprawie NSA uwzględnił skargę kasacyjną strony, uchylił wyrok sądu I instancji oraz zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji odmawiającą ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Przedmiot sporu dotyczył możliwości przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze poza miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Jak podkreślił NSA, przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Przepis ten nie pozostawia wątpliwości na temat zakresu przedmiotowego regulacji; plan jest wyłączną drogą zmiany przeznaczenia działki rolnej lub leśnej, gdy dla takiego przekształcenia wymagana jest zgoda dodatkowych organów wymienionych w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Natomiast brak konieczności uzyskania takiej uprzedniej zgody otwiera możliwość zmiany przeznaczenia gruntu w decyzji o warunkach zabudowy lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Problematyka przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne objęta jest zarówno regulacją ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak i ustawą z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przytoczona, a właściwie przypomniana w powyższym wyroku zasada dotycząca trybu przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze wskazuje na relacje zachodzące pomiędzy dwiema wymienionymi ustawami. Niewątpliwie ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest aktem podstawowym, co oznacza, że rozwiązania zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również wykładania tej ustawy w zakresie problematyki ochrony gruntów rolnych i leśnych muszą pozostawać w zgodzie z zasadami ochrony określonymi w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

2. Ewidencja producentów, ewidencja gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności

W sprawie o sygn II GSK 802/09 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 września 2010 r. uwzględnił skargę kasacyjną organu, uchylił wyrok sądu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Przedmiotem sporu była kwestia wykreślenia skarżącej z ewidencji producentów oraz anulowanie nadanego jej numeru identyfikacyjnego, albowiem małżonek skarżącej był już wcześniej zarejestrowany w Krajowym Systemie Ewidencji Producentów i został mu nadany numer identyfikacyjny. Organ I instancji, tj. Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, po stwierdzeniu tego faktu wydał postanowienie o wznowieniu z urzędu postępowania w sprawie wydania skarżącej zaświadczenia o nadaniu numeru identyfikacyjnego, a następnie pismem zawi-

domił skarżącą o wykreśleniu z ewidencji producentów oraz anulowaniu nadanego jej numeru.

W ocenie organu, skoro wpis do ewidencji jest czynnością materialno-techniczną, to i wykreślenie z rejestru jest taką samą czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień wynikających z przepisów prawa. W odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa organ podtrzymał swoje stanowisko i wskazał na treść przepisu art. 12 ust. 4 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności³⁵, zgodnie z którym w przypadku małżonków nadaje się jeden numer identyfikacyjny temu małżonkowi, co do którego współmałżonek wyraził pisemną zgodę. Sąd I instancji uwzględniając skargę, przyjął, że przepis art. 12 ust. 4 ustawy nie przewiduje wyjątków od nadania 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 i w ramach tej rozdzielności małżonkowie prowadzą dwa odrębne gospodarstwa rolne, a każde z nich jest samodzielne pod względem technicznym i ekonomicznym. Sąd I instancji zwrócił również uwagę, że postanowienie o wznowieniu postępowania wydane zostało bez podstawy prawnej, gdyż w sprawie tej nie doszło do wydania decyzji ani postanowienia. W takiej sytuacji tryby nadzwyczajne, takie jak wznowienie postępowania, uchylenie zmiany oraz stwierdzenie nieważności decyzji, nie mają zastosowania.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi kasacyjnej organu nie podzielił poglądu sądu I instancji, albowiem pogląd ten narusza przepis prawa materialnego, tj. art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów. Tym samym NSA podtrzymał prezentowane już we wcześniejszych orzeczeniach stanowisko, podkreślając, że 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 swój majątek osobisty, do ubiegania się o wpis do ewidencji producentów i nadania numeru identyfikacyjnego. Brakuje bowiem przepisu, który pozwalałby na uwzględnienie takiego wniosku. Równocześnie NSA, nie wychodząc poza granice skargi kasacyjnej, wskazał, że sąd I instancji powinien rozważyć, czy organy zastosowały prawidłowy tryb wykreślenia strony z ewidencji producentów.

Właśnie problematyka dotycząca wykreślenia wpisu z ewidencji producentów, w sytuacji gdy wpis ten został dokonany sprzecznie z obowiązującym stanem prawnym, a osoba wpisana do ewidencji producentów nie składa wniosku o wykreślenie wpisu, wymaga szczególnej uwagi. Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów reguluje w art. 11 kwestię wpisu producenta do ewidencji producentów, który ma charakter czynności materialno-technicznej. Potwierdzeniem

³⁵ Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 ze zm.

dokonania wpisu do ewidencji producentów jest wydanie przez organ zaświadczenia o nadanym numerze identyfikacyjnym (art. 13 ust. 2 ustawy), natomiast odmowa dokonania wpisu do ewidencji następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 13 ust. 1 ustawy).

Na tle tego stanu prawnego zasadne staje się pytanie, w jakim w trybie może nastąpić wykreślenie z ewidencji producentów błędnie dokonanego wpisu. Niewątpliwie nie może tutaj znaleźć zastosowania instytucja wznowienia postępowania, albowiem wznović można postępowanie zakończone decyzją ostateczną (art. 145 § 1 k.p.a.) lub postanowieniem (art. 145 § 1 k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a.). W takich okolicznościach zasadne byłoby zaproponowanie, aby wykreślenie błędnie dokonanego wpisu następowało w trybie zwykłego postępowania administracyjnego, kończącego się wydaniem decyzji, przedmiotem której byłoby anulowanie czynności materialno-technicznej wpisu do ewidencji, a nie wykreślenie wpisu. Taka forma – po pierwsze – zapewnia stronie możliwość dokonania kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia podjętego przez organ, a po drugie – wywołuje skutek prawny *ex tunc*, co ma szczególne znaczenie, zważywszy, że dotyczy wpisu, który od samego początku jest sprzeczny z obowiązującym stanem prawnym. Z takim postępowaniem administracyjnym, którego przedmiotem jest anulowanie czynności materialno-technicznej w formie decyzji administracyjnej, można spotkać się m.in. na gruncie ustawy 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych³⁶, a przedmiotem tego postępowania jest anulowanie czynności materialno-technicznej zameldowania, w sytuacji gdy zameldowanie dokonane zostało sprzecznie z obowiązującym prawem.

3. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców

W sprawie o sygn. akt II OSK 1692/09 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 października 2010 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącego, podzielając stanowisko sądu I instancji, który oddalił skargę skarżącego na postanowienie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w przedmiocie zgłoszenia sprzeciwu na nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemca.

W sprawie tej Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, postanowieniem wydanym na podstawie art. 106 § 5 k.p.a. oraz art. 1 ust. 1 ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zgłosił sprzeciw na wydanie zezwolenia na nabycie przez cudzoziemca nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 330 ha stanowiących własność Skarbu Państwa, a będących w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, a po rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu postanowienia wskazano m.in. na nadmierną koncentrację nieruchomości rolnych w rękach jednego podmiotu.

Sąd I instancji oddalając skargę, stwierdził, że skarżący nie wyjaśnił we wniosku, jak zamierza wykorzystywać nieruchomości, w związku z czym wniosek nie spełniał

³⁶ Tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 139, poz. 993 ze zm.

warunku określonego w art. 1a ust. 3 pkt 5 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Ponadto regulacje zawarte w art. 1 pkt 1 i ust. 1a powołanej ustawy nie zawierają przesłanek uzasadniających wniesienie sprzeciwu, tym samym na podstawie art. 7 k.p.a. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest uprawniony do uwzględnienia interesu społecznego poprzez odwołanie się do postanowień ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

NSA oddalając skargę kasacyjną, poparł stanowisko sądu I instancji, a także w pełni podzielił poglądy wyrażone w wyroku NSA z 14 grudnia 2005 r. (sygn. akt II OSK 175/05), w którym m.in. wskazano, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – działając jako organ współdziałający na podstawie art. 1 ust. 1 i 1a ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i oceniając wniosek o udzielenie zezwolenia na nabycie przez cudzoziemca nieruchomości rolnej – jest uprawniony na podstawie art. 7 k.p.a. do uwzględnienia interesu społecznego poprzez odwołanie się do postanowień ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju.

Przedstawiony wyrok NSA stanowi potwierdzenie kształtującej się praktyki orzeczniczej w zakresie podstaw prawnych zgłoszenia sprzeciwu przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie z wniosku cudzoziemca o udzielenie zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej. Szczególnego podkreślenia wymaga znaczenie i kontekst prawny odwołania się przez NSA do przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju. Przepisy tej ustawy nie różnicują bowiem zasad nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców i przez obywateli polskich, stąd też nie można postawić zarzutu naruszenia przepisów ustawy w kontekście niespełnienia warunku do nabycia nieruchomości rolnej. Znaczenie odwołania się do postanowień ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego polega na tym, że ustawa ta zawiera istotne wskazówki dla zdefiniowania interesu ogólnego (społecznego). Stąd też podstawowym zagadnieniem jest zdefiniowanie pojęcia interesu ogólnego. W tym celu zasadne jest przypomnienie, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – jako podmiot współdziałający na podstawie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – uwzględnia nie tylko przedmiot danej sprawy administracyjnej, ale także zakres swoich zadań i w tym kontekście odwołanie się do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jako podstawy zgłoszenia sprzeciwu przez Ministra może być zasadne.

4. Ułatwianie startu młodym rolnikom

W wyroku z 14 października 2010 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 859/09 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, podzielał stanowisko sądu I instancji, który uwzględnił skargę skarżącego i uchylił decyzje organów II i I instancji w przedmiocie odmowy przyznania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”.

W rozpoznawanej sprawie skarżący złożył 3 marca 2008 r. w Oddziale Regionalnym ARiMR wniosek o przyznanie pomocy w ramach działania „Ułatwienie startu młodemu rolnikom”. Jednym z warunków przyznania tej pomocy jest złożenie wniosku najpóźniej w terminie 14 miesięcy od rozpoczęcia działalności gospodarczej, o czym mowa w § 26a ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodemu rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 200, poz. 1443 ze zm.). Z kolei, zgodnie z § 7 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia, dniem rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej jest dzień wejścia po raz pierwszy w posiadanie nieruchomości o powierzchni użytków rolnych co najmniej 1 ha. Organ I instancji ustalił, że wnioskodawca stał się właścicielem gospodarstwa 11 grudnia 2006 r. (a zatem nie zachował 14-miesięcznego terminu) i odmówił przyznania pomocy. W odwołaniu wnioskodawca wskazał, że 11 grudnia 2006 r. została zawarta warunkowa umowa sprzedaży, a Agencja Nieruchomości Rolnych dopiero 28 grudnia 2006 r. zrezygnowała z przysługującego jej prawa pierwokupu, co stanowiło podstawę do zawarcia 10 stycznia 2007 r. umowy przeniesienia własności. Dopiero od tej daty strona stała się faktycznym posiadaczem nieruchomości, a tym samym wniosek o przyznanie pomocy został złożony w terminie. Organ II instancji utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, wskazując na treść § 3 umowy warunkowej, zgodnie z którym sprzedający zobowiązuje się wydać kupującemu przedmiot umowy 11 grudnia 2006 r. Spór dotyczył zatem daty rozpoczęcia prowadzenia działalności rolniczej, czyli wejścia po raz pierwszy w posiadanie nabytych nieruchomości.

Sąd I instancji, uchylając powyższe decyzje, wskazał, że treść ustaleń dokonanych przez organy wskazuje, iż nie wypełniły one ciężącego na nich obowiązku wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Sąd podkreślił, że przyjęcie przez organy, wyłącznie na podstawie treści § 3 umowy warunkowej umowy sprzedaży z 11 grudnia 2006 r., że skarżący objął w tym dniu w posiadanie działki rolnej, nie jest należycie uzasadnione. Zdaniem sądu, organ winien rzetelnie zbadać, kiedy faktycznie miało miejsce wejście skarżącego w posiadanie nabytych działek rolnych.

NSA oddalając skargę kasacyjną Prezesa ARiMR, podzielił stanowisko sądu I instancji. Obowiązkiem organu wynikającym z treści art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich jest wyczerpujące rozpatrzenie całego materiału dowodowego. Zasada określona w powołanym przepisie stanowi odejście od zasady prawdy materialnej określonej w art. 7 k.p.a. Jednak żaden z przepisów ustawy nie zabrania organom prowadzenia postępowania dowodowego w przypadku zaistnienia takiej konieczności, a wręcz obliguje je do tego zasada praworządności ustanowiona w art. 21 ust. 2 pkt 1 wymienionej ustawy. Sąd wskazał, że organ odwoławczy nie odniósł się do argumentu wnioskodawcy, iż faktycznym posiadaczem nieruchomości rolnej został on dopiero w momencie przeniesienia własności, czyli 10 stycznia 2007 r., a ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że zgodnie z umową warunkową

sprzedaży posiadaczem stał się 11 grudnia 2006 r. W ocenie NSA, treść umowy nie jest tak jednoznaczna, jak przedstawia to organ, albowiem w powoływanym § 3 umowy sprzedający dopiero zobowiązali się do wydania przedmiotu umowy, co nie jest równoznaczne z jego wydaniem. Stąd też zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy ma okoliczność ustalenia daty wejścia przez skarżącego w posiadanie przedmiotowej nieruchomości.

Przedstawiony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego skłania do dwóch uwag. Pierwsza z nich związana jest z charakterem prawnym 14-miesięcznego terminu do złożenia wniosku o przyznanie pomocy. Termin ten ma charakter materialnoprawny, stąd też skutkiem jego naruszenia jest odmowa przyznania pomocy, a termin ten nie może być przywrócony. Natomiast druga związana jest z ustaleniem daty początkowej biegu tego terminu, którym jest dzień rozpoczęcia działalności gospodarczej. Jak wynika z 7 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia, tym dniem jest dzień wejścia po raz pierwszy w posiadanie nieruchomości o powierzchni użytków rolnych co najmniej 1ha. Taka regulacja wskazuje, że ustalając datę wejścia w posiadanie danej nieruchomości, nie można ograniczyć się do zawartych w danej umowie zobowiązań co do daty wydania w posiadanie przedmiotowej nieruchomości, ale konieczne jest ustalenie, czy faktycznie doszło do tego wydania i kiedy czynność ta została dokonana.

opracowała: ELŻBIETA KREMER

Orzecnictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych w 2010 r.

1. Podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników przez współwłaściciela gospodarstwa rolnego

Współwłaściciel gospodarstwa rolnego nie prowadzi działalności rolniczej (art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 ze zm.), gdy długotrwale zamieszkuje za granicą i tam wykonuje pracę zarobkową, a do Polski przyjeżdża tylko sporadycznie lub okazjonalnie (na święta, wypoczynek).

Wyrok SN z 28 stycznia 2009 r., I UK 202/08
OSN IPUSiSP 2010/15-16/200

Teza zaczerpnięta z uzasadnienia jest jednoznaczna, zbyteczne wydaje się zatem odwoływanie się do stanu faktycznego rozpatrywanego przez Sąd Najwyższy. Jednakże stanowisko SN będzie jeszcze bardziej wymowne, jeżeli zauważy się, że Sąd,

analizując definicję rolnika podlegającego ubezpieczeniu społecznemu rolników wyrażoną w art. 6 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, nie podzielił zapatrywania, iż to stan gospodarstwa rolnego przesądza o potrzebie przebywania na terenie gospodarstwa, czyli że nieprowadzenie działalności rolniczej w danym gospodarstwie pozwala na częstsze wyjazdy za granicę. Zdaniem Sądu Najwyższego, jest akurat odwrotnie – chodzi tu o miejsce centrum życiowego rolnika, czyli o jego faktyczne przebywanie w kraju z zamiarem prowadzenia działalności rolniczej. Nie wyklucza to wyjazdów za granicę, o ile nie prowadzą one do zaprzestania działalności rolniczej.

2. Podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników przez rolnika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą

Korzystanie z prawa do renty rolniczej nie pozbawia, po upływie okresu pobierania tego świadczenia, statusu ubezpieczonego rolnika osoby, która prowadząc równocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, spełniała i spełnia nadal warunki do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników (art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Wyrok SN z 8 października 2008 r., I UK 74/08
OSN IPUSiSP 2010/5-6/75

W myśl art. 5a wymienionej ustawy, warunkiem objęcia rolnika podejmującego pozarolniczą działalność gospodarczą rolniczym ubezpieczeniem społecznym jest trwające nieprzerwanie przynajmniej trzy lata podleganie z mocy ustawy ubezpieczeniu społecznemu rolników, przy czym okres ten musi przypadać bezpośrednio przed podjęciem działalności gospodarczej. W rozpatrywanej sprawie rolnik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą został wyłączony z ubezpieczenia społecznego rolników w związku z przyznaniem mu prawa do renty rolniczej. Po upływie prawie dwóch lat otrzymywania renty rolniczej odmówiono mu – z powodu ustania niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym – prawa do renty rolniczej na dalszy okres. W związku z tym rolnik wniósł o ponowne objęcie go rolniczym ubezpieczeniem społecznym. Wniosek został rozpatrzony odmownie, gdyż poprzedzający złożenie wniosku okres pobierania renty rolniczej nie mógł być – zdaniem organu rentowego – potraktowany jako okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, co oznacza, że nie jest spełniona przewidziana w art. 5a ustawy przesłanka nieprzerwanego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników bezpośrednio przed podjęciem działalności rolniczej. Takiego zapatrywania stanowiska nie podzielił SN wskazując, że do opisanego stanu faktycznego nie ma zastosowania wymieniony wyżej art. 5a ustawy. Rolnik nie zaprzestał bowiem prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w okresie otrzymywania renty rolniczej. Rolnik, prowadzący pozarolniczą

działalność gospodarczą, dokonał wyboru ubezpieczenia rolniczego przed uzyskaniem renty rolniczej. Natomiast z żadnych przepisów nie wynika, by pobieranie przez oznaczony okres renty rolniczej pozbawiało go dalszego podlegania ubezpieczeniu rolniczemu.

1. W postępowaniu z odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie podlegania ubezpieczeniom społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą co do zasady niedopuszczalne jest wzruszenie poprzedzającej tę decyzję ostatecznej decyzji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego stwierdzającej ustanie ubezpieczenia społecznego rolników.

2. Rolnik podlegający ubezpieczeniu rolniczemu w warunkach określonych w art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 ze zm.), który utracił tytuł do dalszego pozostawania w tym ubezpieczeniu na skutek objęcia go obowiązkiem ubezpieczenia społecznego z innych tytułów, nie ma możliwości „powrotu” do ubezpieczenia rolniczego po zaprzestaniu działalności rodzącej obowiązek innego niż rolnicze ubezpieczenia społecznego (art. 7 ust. 1 *in fine* i art. 16 ust. 3 w związku z art. 5a ustawy w brzmieniu obowiązującym przed dniem 2 maja 2004 r.).

Wyrok SN z 16 października 2008 r., III UK 47/08
OSN IPUSiSP 2010/5-6/80

Rozpatrywana sprawa dotyczy relacji między ubezpieczeniem społecznym rolników a innymi ubezpieczeniami, zwłaszcza z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej. Rolnik, prowadzący od wielu lat gospodarstwo rolne, podjął pozarolniczą działalność gospodarczą. Art. 5a wyżej wymienionej ustawy pozwolił mu na kontynuowanie ubezpieczenia rolniczego, jednakże wskutek podjęcia zatrudnienia na podstawie umowy zlecenia Prezes KRUS wydał decyzję o ustaniu rolniczego ubezpieczenia i stwierdził, że rolnik podlega ubezpieczeniu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Kilka miesięcy później również Prezes ZUS wydał decyzję stwierdzającą, że podlega on ubezpieczeniu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Rolnik zaskarżył do sądu obie decyzje, ale w odniesieniu do pierwszej uchybił terminowi do wniesienia odwołania. Wniosek o przywrócenie terminu do złożenia odwołania nie został uwzględniony. W rezultacie decyzja Prezesa KRUS stała się ostateczna. To tłumaczy tezę pierwszą SN.

Jeżeli chodzi o tezę drugą, to Sąd Najwyższy konsekwentnie potwierdza zasadę (wynikającą z art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), że powrót do ubezpieczenia rolniczego przez rolnika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą, który został objęty innym ubezpieczeniem z powodu np. podjęcia zatrudnienia, nie jest możliwy. Taka osoba podlega innemu ubezpieczeniu, chyba że zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywania zatrudnienia podlegającego innemu ubezpieczeniu.

Wspólne z małżonkiem rozliczanie podatku dochodowego nie zwalnia rolnika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą i zamierzającego nadal podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników z wynikającego z art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 ze zm.) obowiązku udokumentowania kwoty należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy.

Wyrok SN z 4 listopada 2008 r., I UK 114/08
OSN IPUSiSP 2010/9-10/122

Rozpatrywana sprawa dotyczy rolnika, który mimo podjęcia działalności pozarolniczej, nadal podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników. Zgodnie z art. 5a ust. 1 pkt 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednym z warunków podlegania ubezpieczeniu rolniczemu przez rolnika, który podjął działalność gospodarczą, jest wymóg, by kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekraczała kwoty 2528 zł. W konsekwencji art. 5a ust. 3 ustawy nakłada na ubezpieczonego obowiązek udokumentowania zaświadczeniem właściwego naczelnika urzędu skarbowego kwotę należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy.

W rozpatrywanej sprawie rolnik złożył wprawdzie zaświadczenie właściwego organu podatkowego, ale nie wynikała z niego kwota podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. W toku postępowań odwoławczego przed sądami rolnik powoływał się na wspólne z małżonkiem rozliczanie podatku dochodowego, w którym została wymieniona kwota przychodów z działalności pozarolniczej. Wobec jednoznacznego brzmienia wyżej wymienionych przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, SN wyraził w uzasadnieniu swego orzeczenia tezę o treści wyżej przytoczonej.

3. Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej

Przez zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej (art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 ze zm.) należy rozumieć zakończenie jej w sposób definitywny.

Wyrok SN z 6 sierpnia 2008 r., II UK 361/07
OSN IPUSiSP 2010/1-2/19

W rozpatrywanej przez Sąd Najwyższy sprawie chodziło o ustalenie zakresu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników na wniosek. Jedną z przesłanek objęcia

ubezpieczeniem na wniosek, określoną w art. 16 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym, jest fakt zaprzestania przez wnioskodawcę prowadzenia działalności rolniczej. W przedmiotowej sprawie wnioskodawczyni, będąca współwłaścicielką gospodarstwa rolnego prowadzonego wraz z mężem, a tym samym podlegająca ubezpieczeniu społecznemu rolników, wyjechała za granicę.

Według Sądu, w takim przypadku nie dochodzi do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, gdyż idea podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników na wniosek, wyrażona w art. 16 wymienionej ustawy, sprowadza się do tego, iż ubezpieczeniem tym winni być objęci rolnicy, którzy zaprzestali definitywnie prowadzenia działalności rolniczej m.in. wskutek wyzbycia się własności gospodarstwa rolnego, a nie tylko tymczasowo z powodu wyjazdu za granicę. Zdaniem SN, celem ubezpieczeń na wniosek przez rolnika, który zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, nie nabywając prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia, jest uzupełnienie posiadanego okresu ubezpieczenia w celu uzyskania uprawnień do świadczeń przewidzianych ustawą przez osoby, które podlegały ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu za krótko, ale przynajmniej przez okres co najmniej 12 lat i 6 miesięcy.

4. Stosowanie aktów prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych w sprawach nieuregulowanych przez ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników

Przy ustalaniu spełnienia warunku posiadania 20 kwartałów okresu ubezpieczenia emerytalno-rentowego wymaganego do nabycia do renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, powstałej w wieku powyżej 30 lat, mającego przypadać w okresie ostatnich 10 lat przed złożeniem wniosku o rentę (art. 21 ust. 2 pkt 5 i 8 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 ze zm.) nie wlicza się okresów pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy.

Uchwała SN z 24 lipca 2009 r., I UZP 8/09
OSN IPUSiSP 2010/5-6/73

W myśl art. 21 wymienionej ustawy, jednym z warunków uzyskania renty rolniczej w przypadku, gdy u rolnika całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym powstała w wieku powyżej 30 lat, jest podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników przez okres co najmniej 20 kwartałów w dziesięcioleciu poprzedzającym złożenie wniosku o rentę. W sprawie, w związku z którą rozpatrywano zagadnienie prawne, ustalono, że okres podlegania ubezpieczeniu rolniczemu wynosił 19 kwartałów. Gdyby uwzględniono okres pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy, wówczas przesłanka wymaganego okresu podlegania ubezpieczeniu byłaby spełniona.

Sąd Najwyższy zauważył, że ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zawiera przepisów dotyczących wprost rozstrzyganego zagadnienia, w przeciwieństwie do art. 58 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2004, Nr 39, poz. 353 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, do dziesięcioletniego okresu nie wlicza się m.in. okresu pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy. Jednakże – zdaniem SN – przepis ten nie może być zastosowany w rozpatrywanej sprawie, mimo odesłania zawartego w art. 52 ust. pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Po pierwsze dlatego, że przepis odsyła jedynie do przepisów regulujących zasady ustalania świadczeń oraz regulujących postępowanie w sprawach świadczeń i ich wypłaty, a nie do przepisów regulujących warunki nabywania świadczeń. Po drugie dlatego, że skorzystanie z wymienionego art. 58 ust. 2 nie jest możliwe również w drodze analogii, choćby ze względu na odrębność regulacji dotyczących ubezpieczeń rolniczych i pracowniczych.

Mimo niestosowania art. 58 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zakazującego uwzględniania okresów otrzymywania rent, SN – kierując się wyłącznie przepisami dotyczącymi ubezpieczeń społecznych rolników, a w istocie brakiem w tych przepisach uregulowania dotyczącego uwzględniania okresów pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy – rozstrzygnął zagadnienie prawne w sposób wyrażony w uchwale. Skutek jest zatem taki sam, jaki wynikałby ze stosowania art. 58 ust. 2.

Do okresów ostatnich 10 lat przed złożeniem wniosku o przyznanie renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy (art. 21 ust. 8 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 ze zm.) wlicza się okresy pobierania renty rolniczej.

Uchwała SN z dnia 13 października 2009 r., II UZP 8/09
OSN IPUSiSP 2010/7-8/94

Rozpatrując zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy zajął odmienne stanowisko niż w sprawie zakończonej wyżej przedstawioną uchwałą z 24 lipca 2009 r. (I UZP 8/09). W niniejszej sprawie rolnik w okresie dziesięciu lat przed złożeniem wniosku wykazał, że podlegał ubezpieczeniu rolniczemu jedynie przez 2 kwartały oraz że przez okres dłuższy niż 20 kwartałów pobierał rentą rolniczą, do której utracił prawo wskutek braku całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym. Zdaniem sądu apelacyjnego, który przedstawił SN zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia, zmiany w przepisach dotyczących ubezpieczeń społecznych przemawiają za zastosowaniem w rozpatrywanej sprawie wyżej już wspomnianego art. 58 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2004, Nr 39, poz. 353 ze zm.), mającego zastosowanie do świadczeń pracowniczych.

Należy przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem, do dziesięcioletniego okresu nie wlicza się m.in. okresu pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy. Podstawę

dla stosowania tego przepisu do rent rolniczych sąd apelacyjny upatrywał w art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, który do przyznawania świadczeń z ubezpieczenia i do ich wypłaty nakazuje stosować odpowiednio przepisy regulujące przyznawanie i wypłatę odpowiednich świadczeń przysługujących pracownikom i członkom ich rodzin. SN nie podzielił tego zapatrywania. Według Sądu, art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników odsyła jedynie do przepisów regulujących postępowanie w sprawach świadczeń i ich wypłaty, a nie do przepisów regulujących warunki nabywania świadczeń. W konsekwencji SN uznał regulacje zawarte w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, w zakresie określenia warunków nabywania prawa do świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego za pełną i kompleksową. Kierując się wyłącznie zmieniającymi się uregulowaniami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników Sąd doszedł jednak do wniosku wyrażonego w treści uchwały, czyli do wniosku przeciwnego niż SN rozpatrujący kilka miesięcy wcześniej takie samo, chociaż inaczej ujęte w pytaniu zagadnienie prawne (zob. wyżej uchwałę SN z 24 lipca 2009 r., I UZP 8/09).

W zakresie ustalania prawa do zasiłku chorobowego osoby podlegającej rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu stosuje się odpowiednio art. 9 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (jednolity tekst: Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 267 ze zm.).

Uchwała SN z 7 kwietnia 2010 r., I UZP 1/10
OSN IPUSiSP 2010/19-20/240

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne wiązało się z sytuacją, w której Prezes KRUS odmówił rolnikowi prawa do zasiłku chorobowego po upływie 180 dni niezdolności do pracy, a więc po upływie okresu przewidzianego w art. 14 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.). Problem w tym, że na dwa dni przed upływem tego okresu, a więc po 178 dniach, wystąpiła dwudniowa przerwa w niezdolności do pracy i po tej przerwie rolnik ponownie stał się niezdolny do pracy. Prezes KRUS doliczył dwa dni niezdolności do pracy, które wystąpiły po tej dwudniowej przerwie, a za pozostałe dni okresu niezdolności do pracy po przerwie odmówił prawa do zasiłku chorobowego.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie reguluje skutków przerwy okresu niezdolności do pracy trwającego powyżej 30 dni, ale w sprawach nieuregulowanych nakazuje stosowanie odpowiednio przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 52 ust. 1 ustawy). Skutki przerwania okresu niezdolności do pracy reguluje natomiast art. 9 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Mimo odesłania do przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, SN uznał, że art. 14 o ubezpieczeniu społecznym

rolników nie zawiera pełnej regulacji i w konsekwencji dopuścił w tym zakresie stosowanie art. 9 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Przepis nakazuje liczyć okres niezdolności do pracy po jego przerwaniu od nowa, jeżeli niezdolność po przerwie spowodowana jest nową chorobą (bez względu na czas trwania przerwy), albo jeśli przerwa trwała dłużej niż 60 dni.

5. Zagadnienia z zakresu prawa procesowego

W sprawie odwołania od decyzji dotyczącej ubezpieczenia społecznego rolników organem rentowym (art. 476 § 4 pkt 4 k.p.c.) jest Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) i to on jest pozwany, a nie jednostka organizacyjna KRUS, której kierownik albo inny pracownik, wydał z upoważnienia Prezesa KRUS decyzję w sprawach wymienionych w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Wyrok SN z 17 kwietnia 2009 r., I UK 320/08
OSN IPUSiSP 2010/23-24/291

W skardze kasacyjnej zarzucono, że postępowanie przed sądem apelacyjnym jest – na podstawie art. 379 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 382 k.p.c. – nieważne, a to z tej przyczyny, że pozwana Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) nie miała organu powołanego do jej reprezentowania. KRUS był bowiem reprezentowany przed sądem I instancji przez właściwy oddział regionalny Kasy, działający w imieniu podległej mu placówki terenowej, której kierownik wydał decyzję kwestionowaną w postępowaniach sądowych. Zanim sprawa trafiła do sądu apelacyjnego, wymieniony oddział został – w ramach reorganizacji – przekształcony w placówkę terenową, podległą właściwemu oddziałowi wojewódzkiemu. Temu samemu oddziałowi podlegała również placówka terenowa, której kierownik wydał kwestionowaną decyzję. Mimo przekształcenia oddziału regionalnego w placówkę terenową, w postępowaniu apelacyjnym nie działał pracownik oddziału wojewódzkiego, lecz nadal pracownik placówki terenowej będącej uprzednio oddziałem regionalnym. Nadto w kasacji podniesiono, że występowanie w charakterze pełnomocnika procesowego osoby, która nie może być pełnomocnikiem, oznacza brak należytego umocowania, powodujący nieważność postępowania stosownie do art. 379 pkt 2 k.p.c.

Sąd Najwyższy uznał, że z przytoczonych w uzasadnieniu przepisów ustawy, statutów i regulaminów KRUS wynika, że Prezes KRUS może być reprezentowany w postępowaniu sądowym przed sądem ubezpieczeń społecznych przez dowolną jednostkę organizacyjną KRUS, a ściślej – przez jej pracownika działającego na podstawie pełnomocnictwa procesowego udzielonego mu w granicach art. 91 k.p.c. przez kierownika tej jednostki. Ponadto SN powołał się na wcześniejsze swoje orzeczenia,

w których przyjął, że zmiany we właściwości miejscowej oddziałów Zakładów Ubezpieczeń Społecznych nie prowadzą do nieważności postępowania wskutek niewłaściwej reprezentacji organu rentowego.

Sprawa z powództwa Agencji Rynku Rolnego o zwrot dopłaty do ceny skupu zbóż wyplaconej producentowi w 2001 i 2002 r. podlega rozpoznaniu na drodze sądowej.

Wyrok SN z 22 kwietnia 2010 r., V CSK 355/09
OSN 2010/11/151

Istota sprawy rozpatrywanej przez Sąd Najwyższy sprowadzała się do żądania przez Agencję Rynku Rolnego od rolnika zwrotu przyznanej mu dopłaty do ceny skupu pszenicy. Podstawą żądania było ustalenie podczas kontroli, że rolnik sprzedawał mniejsze ilości pszenicy niż to wykazywał Agencji. Pełnomocnik rolnika twierdził, że droga sądowa w tej sprawie jest niedopuszczalna, gdyż dopłaty do ceny skupu zbóż były dotacją udzieloną w budżecie państwa, której zwrot, jako pobranej nienależnie, następuje – w myśl art. 93a ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) – na drodze postępowania administracyjnego.

Sąd Najwyższy nie podzielił wymienionego zarzutu. Jego zdaniem, dotacja do ceny skupu zbóż jest dotacją ze środków Agencji, a nie dotacją z budżetu państwa i nie ma na to wpływu fakt, że część przychodów Agencji jest dotowana z budżetu państwa. Ponadto SN nie uwzględnił zarzutu przedawnienia roszczenia o zwrot dopłaty z upływem trzyletniego okresu, słusznie podzielając pogląd, że roszczenie Agencji Rynku Rolnego o zwrot dopłaty nie jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej. Agencja – zdaniem Sądu – nie prowadzi bowiem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.), lecz realizuje interwencyjną politykę rolną państwa poprzez m.in. interwencyjny zakup i sprzedaż produktów rolnych.

opracowanie: ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

TEZY ORZECZEŃ W SPRAWACH ROLNYCH

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych

1. Stosunki własnościowe w rolnictwie i kształtowanie ustroju rolnego

1. Art. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1112) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1700, z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r., Nr 19, poz. 100, Nr 42, poz. 340 i Nr 98, poz. 817) jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wyrok TK z 8 marca 2010 r.
K 8/08, OTK-A 2010, z. 3, poz. 23

1. Rozstrzygnięcie, czy dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945, Nr 3, poz. 13 ze zm.) następuje w drodze decyzji administracyjnej. Skoro zaś ustawodawca przyznał kompetencję do orzekania w tej kwestii organom administracji, trzeba przyjąć, że sąd powszechny nie jest uprawniony do jej samodzielnego rozstrzygnięcia.

2. Pojęcie nieruchomości ziemskiej użyte w art. 2 dekretu o reformie rolnej powinno być interpretowane w sposób funkcjonalny, co musi prowadzić do wniosku, że nieruchomość ziemska to nieruchomość o charakterze rolniczym.

Wyrok SN z 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09
LEX nr 577697

2. Obrót nieruchomościami rolnymi

Umowa o dożywocie ukryta pod pozorną umową sprzedaży nieruchomości zawartą w formie aktu notarialnego jest nieważna, jeżeli istotne postanowienia umowy o dożywocie nie zostały objęte tą formą szczególną.

Uchwała SN z 22 maja 2009 r.
OSNC 2010, z. 1, poz. 13

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169), w którym mowa o skutkach zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa rolnego przez uprawnionego do udziału we wspólnocie, znajduje zastosowanie także w sytuacji przejścia prawa do tego gospodarstwa na inne osoby w drodze uwłaszczenia z mocy prawa. Zbycie gruntów, o jakim jest mowa w art. 28 ww. ustawy, nie ogranicza się tylko do przypadków umownego przeniesienia prawa do gruntów.

Wyrok WSA w Gliwicach z 4 lutego 2010 r., II SA/GI 873/09
LEX nr 559740

3. Ubezpieczenia społeczne rolników

Roszczenie o rozwiązanie przez sąd umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy nie jest odpowiednikiem podmiotowego prawa do żądania od następcy określonego zachowania się. Należy je uznać za tzw. roszczenie procesowe, do którego nie mają zastosowania przepisy o przedawnieniu roszczeń.

Wyrok SN z 8 stycznia 2010 r., IV CSK 273/09
„Palestra” 2010, z. 1-2

Nie można zaaprobować niczym nie popartego stanowiska organów odnośnie braku podstaw do wydania na podstawie posiadanej dokumentacji zaświadczenia potwierdzającego pracę w gospodarstwie rolnym, w sytuacji, gdy z akt sprawy nie wynika, by urząd ten przeprowadził jakiegokolwiek postępowanie wyjaśniającego w trybie art. 218 § 2 k.p.a.

Wyrok NSA z 31 maja 2010 r., I OSK 1633/09
LEX nr 595243

4. Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Możliwość korygowania granic nieruchomości rolnych na drodze sądowej po wejściu w życie art. 63 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie odnosi się do ustalonego w decyzji administracyjnej stanu prawnego nieruchomości. Jeżeli zatem w decyzji administracyjnej (akcie własności ziemi) stwierdzono, że następstwem uwłaszczenia jest powstanie – w miejsce dotychczasowej – dwóch odrębnych nieruchomości rolnych, to wyłączona została możliwość kontestacji stwierdzonego w ten sposób stanu prawnego.

Postanowienie SN z 14 lipca 2010 r., V CSK 8/10
LEX nr 630177

Agencja Nieruchomości Rolnych występuje w obrocie prawnym samodzielnie, wykonując w imieniu własnym prawa Skarbu Państwa do powierzonego jej mienia. Agencja działa wówczas w sferze uprawnień właścicielskich (dominium), a nie wykorzystując atrybuty władzy (imperium).

Wyrok WSA w Warszawie z 5 marca 2010 r., I SA/Wa 2169/09
LEX nr 606535

5. Dzierżawa/najem

Nie można tłumaczyć przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tak w brzmieniu pierwotnym z 1991 r., jak i po nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą z 1997 r., że Skarb Państwa jest zobowiązany po upływie terminu, na jaki była zawarta umowa dzierżawy zawrzeć umowę o dzierżawę państwowych gruntów rolnych z dotychczasowym dzierżawcą na dalszy okres i co do tego samego przedmiotu dzierżawy.

Wyrok SN z 24 marca 2010 r., V CSK 289/09
LEX nr 585903

1. Wykładnia oświadczeń woli polega na ustaleniu ich znaczenia, ma ona więc na celu ustalenie prawnie wiążącego znaczenia oświadczenia woli, a nie dokonanie jego kwalifikacji prawnej.

2. W sytuacji, w której dzierżawca zobowiązał się oprócz czynszu uiszczać podatki i inne ciężary związane z własnością przedmiotu dzierżawy – przepis art. 703 k.c. ma zastosowanie także do zwłoki z zapłatą podatków i innych należności. Świadczenia te bowiem spełniają ten sam cel, gdyż łącznie z czynszem zastrzeżonym w pieniądzu stanowią odpłatność za korzystanie z przedmiotu dzierżawy.

3. Art. 703 zd. drugie k.c., wprowadzający obowiązek udzielenia dzierżawcy dodatkowego trzymiesięcznego terminu do zapłaty zaległego czynszu ma na celu wyłącznie ochronę interesów dzierżawcy. Wynika z niego jedynie zakaz ustalania krótszego od trzymiesięcznego terminu dodatkowego do zapłaty zaległego czynszu. Interes dzierżawcy będzie więc wystarczająco chroniony przez to, że wyłącza się możliwość rozwiązania umowy przed upływem trzech miesięcy od uprzedzenia dzierżawcy o zamiarze niezwłocznego wypowiedzenia dzierżawy.

Wyrok SN z 21 października 2010 r., IV CSK 215/10
LEX nr 677894

6. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednie

„Przeniesienie posiadania”, o którym mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia z 2007 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)”, objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, odnosi się wyłącznie do pochodnego nabycia posiadania w drodze umowy sprzedaży, dzierżawy lub innej umowy, a więc nie dotyczy objęcia działek rolnych w posiadanie bez ważnego tytułu prawnego.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 7 stycznia 2010 r., III SA/Wr 600/09
LEX nr 600303

1. Podkreślić należy, że „faktycznego posiadania” gruntu rolnego nie można utożsamiać z tytułem własności jako wyłącznie uprawniającym do posiadania – takiego wymogu nie przewiduje żaden z przepisów wspólnotowych.

2. Zaniechanie przez organ odwoławczy podjęcia czynności zmierzających do zebrania i oceny pełnego materiału dowodowego z udziałem świadków, które wskazała skarżąca, oceny wszelkich dowodów dla ustalenia zakresu czasowego faktycznego posiadania spornych gruntów, charakteru czynności rolniczych, stanowi naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na treść decyzji.

Wyrok NSA z 14 stycznia 2010 r., II GSK 280/09
LEX nr 596714

1. Dokonując analizy treści § 4 z treścią § 5 oraz § 6 rozporządzenia z 2007 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania tej płatności (Dz. U. Nr 46, poz. 309 ze zm.) należy stwierdzić, że ten podustawowy akt prawny zawiera lukę prawną, bowiem pomija całkowicie zagadnienie prawa do płatności zwierzęcej przez producenta, który przejął gospodarstwo rolne w 2006 r. po okresie referencyjnym.

2. W przypadku przekazania gospodarstwa rolnego po okresie referencyjnym wskazanym w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2007 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania tej płatności (Dz. U. Nr 46, poz. 309 ze zm.) uprawnienia następcy do otrzymania płatności zwierzęcej w 2008 r. oceniane być powinny na podstawie ilości, rodzaju i wieku zwierząt wpisanych do rejestru w tym okresie, a przynależnych przekazanemu gospodarstwu.

Wyrok WSA w Warszawie z 15 stycznia 2010 r., V SA/Wa 1404/09
LEX nr 600375

1. Podpisanie przez beneficjenta oświadczenia odnośnie znajomości zasad przyznawania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w pełni wyczerpuje pouczenie strony o jej prawach i obowiązkach. Zasady ogólne k.p.a. mają chronić prawa strony w postępowaniu administracyjnym, ale nie zwalniają jej od wszelkiej dbałości o własne interesy i od wszelkiej aktywności procesowej.

2. Na potrzeby uregulowań prawnych związanych z przyznaniem płatności uzupełniających prawodawca rozróżnia takie pojęcia, jak „trawy” czy „rośliny motylkowate”. To zaś prowadzi do wniosku, że w przypadku uprawy obejmującej „trawę” z domieszką „roślin motylkowatych” nie można uznać, że użyte w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania tej płatności pojęcie „trawa” jest tożsame z uprawą mieszanki traw i roślin motylkowatych. Bez znaczenia przy tym jest, że uprawy te wykorzystywane są jako pasza.

Wyrok NSA z 13 stycznia 2010 r., II GSK 302/09
LEX nr 596737

Podmiot przejmujący działki lub ich część na obszarze ONW uzyskuje uprawnienia podmiotu przekazującego, który składał wniosek o przyznanie płatności ONW, a więc przeniesienie posiadania powinno obejmować wszystkie działki zadeklarowane we wniosku położone na obszarze ONW, bez względu na to, czy są to „całe” działki położone na tym obszarze, czy tylko ich część.

Wyrok NSA z 9 marca 2010 r., II GSK 448/09
LEX nr 596830

Działki rolne położone w całości lub części na obszarach ONW, o których mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie płatności ONW, mogą obejmować całość lub część gospodarstwa i dlatego ten przepis nie wykracza poza upoważnienie do wydania rozporządzenia na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Wyrok NSA z 16 czerwca 2010 r., II GSK 659/09
LEX nr 597038

Przepis zawarty w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich nie może stanowić podstawy prawnej, która uzasadniałaby różnicowanie w rozporządzeniach kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z poszczególnych form pomocy finansowej.

Wyrok WSA w Warszawie z 15 marca 2010 r., V SA/Wa 1913/09
LEX nr 606968

Nawet jeżeli przeniesienie posiadania gospodarstwa rolnego z jednego producenta rolnego na drugiego, o którym mowa w § 14 rozporządzenia z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 174, poz. 1809 ze zm.), na podstawie umowy sprzedaży lub innej umowy cywilnej będzie ważne z punktu widzenia prawa cywilnego, o tyle nie będzie rodziło ono skutku prawnego w sferze prawa publicznego związanego z przyznaniem świadczenia pieniężnego, gdy warunek 35-dniowego terminu do złożenia wniosku wraz z oświadczeniem nie zostanie spełniony.

Wyrok NSA z 16 marca 2010 r., II GSK 471/09
LEX nr 596857

Jeżeli część działki (działek) jest położona poza obszarami górskimi i innych obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania, to okoliczność ta nie ma wpływu na uprawnienie do uzyskania płatności ONW.

Wyrok NSA z 16 marca 2010 r., II GSK 455/09
LEX nr 596838

Z przepisu art. 12 ust. 5 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności nie można wyciągnąć wniosku, iż w przypadku producentów rolnych działających w formie spółki cywilnej, z których tylko jednemu wspólnikowi nadaje się numer identyfikacyjny, a nie spółce cywilnej, to ta właśnie spółka ma przymiot strony, a nie wspólnicy tej spółki.

Wyrok NSA z 16 marca 2010 r., II GSK 453/09
LEX nr 596836

W art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego chodzi przede wszystkim o dowody wskazane we wniosku oraz innych dokumentach dołączonych przez wnioskodawcę i ewentualnie innych uczestników postępowania. Organy administracji publicznej nie mają natomiast obowiązku działania z urzędu w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Wyrok NSA z 17 marca 2010 r., II GSK 483/09
niepublikowany

Termin z § 7 ust. 2 rozporządzenia z dnia 11 kwietnia 2007 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)”, objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 68, poz. 448 ze zm.) jest terminem prawa materialnego.

Wyrok NSA z 1 czerwca 2010 r., II GSK 618/09
LEX nr 596999

Termin, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej, jest terminem prawa materialnego.

Wyrok NSA z 1 czerwca 2010 r., II GSK 617/09
niepublikowany

Przejęcie posiadania gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych oznacza przejęcie posiadania wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa.

Wyrok WSA w Warszawie z 25 marca 2010 r., V SA/Wa 1937/09
LEX nr 606970

Umowa użyczenia wskazuje jedynie na posiadanie tytułu prawnego, ale nie przesądza o faktycznym użytkowaniu gruntów, dlatego sama umowa użyczenia nie może być dowodem na spełnienie czy niespełnienie przesłanek przyznania płatności rolno-środowiskowej, zwłaszcza że umowa taka może być w każdym czasie i w dowolnej formie (nawet ustnie) rozwiązana. W doktrynie zwraca się uwagę na realny charakter tej umowy, co oznacza, że do jej zawarcia konieczne jest, oprócz oświadczeń woli, także wydanie rzeczy biorącemu do używania. Tak długo, jak długo przedmiot umowy nie zostanie wydany, umowa omawianego typu nie powstaje.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 9 listopada 2010 r., I SA/Rz 240/10
„Wspólnota” 2010, nr 48

7. Opodatkowanie rolnictwa

1. Uwzględniając, że mechanizm przekazania rolnikowi ryczałtowemu zryczałtowanego zwrotu podatku i jego odzyskania przez podatnika, opiera się na zasadzie „obciążenie zryczałtowanym zwrotem podatku – odliczenie”, wymagającej przestrzegania zasady neutralności, w sytuacji gdy podatnik VAT z rolnikiem ryczałtowym zawarł umowę określającą dłuższy niż 14-dniowy termin płatności i realizuje tę płatność nie w ostatnim dniu tegoż terminu, lecz w uiszczanych wcześniej częściach, brak podstaw do czasowego ograniczania możliwości odliczenia przez niego zryczałtowanego zwrotu podatku z tytułu tychże częściowych płatności, o ile w dokumentach stwierdzających dokonanie tej zapłaty, zostaną każdorazowo podane numer i data wystawienia faktury potwierdzającej nabycie produktów rolnych, a podatnik wykaże, że w takiej ratalnej płatności zawarta jest, w stosownej proporcji – część kwoty zryczałtowanego zwrotu podatku.

2. Skoro organ wydający interpretacje indywidualne może w ramach działania *ex officio* zmienić wydaną już uprzednio interpretację z racji stwierdzenia jej wadliwości w świetle orzecznictwa sądowego, to tym bardziej ma obowiązek dokonywać wnikliwej analizy tego orzecznictwa w postępowaniu zmierzającym do wydania takiej interpretacji, a zwłaszcza w przypadku, gdy na takowe orzecznictwo powołuje się strona składająca wniosek o jej wydanie.

Wyrok WSA w Poznaniu z 9 marca 2010 r., I SA/Po 51/10
LEX nr 607665

Przepis art. 15 ust. 4 i 5 u.p.t.u. jest przepisem szczególnym, mającym zastosowanie do sytuacji, kiedy gospodarstwo rolne, leśne, rybackie, czy działalność rolnicza są prowadzone przez więcej niż jedną osobę.

Wyrok NSA z 11 marca 2010 r., FSK 2029/08
LEX nr 593797

Art. 15 ust. 4 i 5 u.p.t.u. nie wyklucza jednoczesnego funkcjonowania w jednym gospodarstwie rolnym podatnika opodatkowanego na zasadach ogólnych oraz rolnika ryczałtowego.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 2 czerwca 2010 r., I SA/Po 231/10
„Gazeta Prawna” 2010, nr 7

Umowa o dożywocie nie stanowi źródła przychodu wymienionego w art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f., podlegającego opodatkowaniu. Ze względu na losowy charakter umowy, oznaczający nieokreślony w chwili jej zawarcia czas jej trwania, nie jest możliwe dokonanie wyceny wartości świadczeń udzielanych dożywotnikowi do opodatkowania.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 grudnia 2010 r., I SA/Wr 639/10
LEX nr 666631

Nabywca produktów rolnych ma obowiązek wystawienia faktury VAT RR i dokonania zryczałtowanego zwrotu podatku w każdym przypadku, w którym dostawca podaje się za rolnika ryczałtowego składając na fakturze stosowne w tym zakresie oświadczenie, zgodnie z art. 116 ust. 3 u.p.t.u. Nabywca nie ma prawnych możliwości weryfikacji złożonego oświadczenia, nie można też uznać, że ciąży na nim w tym zakresie obowiązek działań kontrolnych.

Wyrok NSA z 25 marca 2010 r., I FSK 739/09
LEX nr 594192

Uznanie, że sprzedaż działek budowlanych nie jest działalnością rolniczą, nie wyklucza uznania tej sprzedaży za inny rodzaj działalności gospodarczej wymienionej w art. 15 ust. 2 u.p.t.u., czyli za działalność handlową, gdyż osoba będąca rolnikiem – obok działalności rolniczej – może jednocześnie wykonywać inną działalność gospodarczą, w tym i działalność handlowca.

Wyrok NSA z 12 stycznia 2010 r., I FSK 1575/08
LEX nr 558839

1. Jeżeli okaże się, że podatnik posiada użytki rolne i leśne, to należy stwierdzić, czy są one zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Grunty „zajęte” to grunty, na których w rzeczywistości wykonywane są czynności składające się na prowadzenie działalności gospodarczej. Sytuację taką można upatrywać na przykład w zmianie przeznaczenia gruntów w planie przestrzennym, rozpoczęciu prac melioracyjnych, wytyczaniu dróg, przebudowie linii energetycznych, wykonaniu sieci wodno-kanalizacyjnych.

2. Nie można posługiwać się definicją gruntów związanych z działalnością gospodarczą wskazaną w art. 1a ust.1 pkt 3 u.p.o.l., która sformułowana była dla potrzeb określenia właściwej stawki podatku, bez uprzedniego ustalenia, czy dany grunt w ogóle opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlega. Definicja ta nie służy określeniu zakresu przedmiotowego podatku od nieruchomości.

Wyrok NSA z 2 kwietnia 2010 r., II FSK 1942/08
LEX nr 596104

1. Jeżeli producent rolny ma grunty położone w różnych gminach, ma prawo składać odrębne wnioski do każdego z organów w danej gminie, w której położone są grunty role, których jest posiadaczem.

2. W cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na fakturach VAT umieszcza się adnotację o treści „przyjęto w dniu... do zwrotu części podatku akcyzowego”. Istnienie takiej wzmianki nie może pozbawiać producenta rolnego prawa do składania wniosku o zwrot podatku akcyzowego, jeżeli nie wykorzystał przysługującego mu rocznego limitu, a jest posiadaczem gruntów rolnych, dla których ze względu na ich położenie właściwy jest inny organ, a ponadto dysponuje fakturami dokumentującymi zakup oleju napędowego. Do organu należy wyjaśnienie w oparciu o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego prawdziwości adnotacji učinionej przez inny organ.

Wyrok NSA z 31 marca 2010 r., I FSK 240/09
LEX nr 593844

Wydatki poczynione na zakup gospodarstwa rolnego podlegają zwolnieniu o którym mowa w art 21 ust. 1 pkt 32 lit. a) u.p.d.o.f. jedynie w części przeznaczonej na zakup budynku mieszkalnego, a nie podlegają zwolnieniu w całości, a zwłaszcza w części przeznaczonej na zakup gruntu rolnego, który został nabyty wraz z budynkiem.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 13 kwietnia 2010 r., I SA/Bd 127/10
LEX nr 619741

8. Ochrona gruntów rolnych i leśnych

Zmiana sposobu zagospodarowania gruntów rolnych lub leśnych, w stosunków do których art. 7 ust. 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie przewiduje obowiązku uzyskania zgody organu wymienionego w tym przepisie, może być dokonana na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub ustalającej warunki zabudowy.

Wyrok NSA z 10 lutego 2010 r., II OSK 299/09
LEX nr 597529

Kryterium obszarowe zawarte w art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczy jedynie obszaru, który ma zmienić swoje przeznaczenie z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele. Kryterium to nie jest ograniczone jedynie do obszaru administracyjnego danej gminy.

Wyrok NSA z 6 maja 2010 r., II OSK 670/09
LEX nr 597766

Regulacja z art. 61 ust 1 pkt 4 u.p.z.p. koresponduje z regulacją ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 ze zm.) i tę ostatnią ustawę należy traktować jako przepisy odrębne, o których mowa w art. 61 ust 1 pkt 5 u.p.z.p.

Wyrok NSA z 12 maja 2010 r., II OSK 801/09
LEX nr 597871

1. Okres wyłączenia (okres, za który powinno się wyliczyć opłatę roczną) rozpoczyna się od chwili wyłączenia gruntów z produkcji do dnia wydania decyzji o zakończeniu rekultywacji.

2. Wydanie decyzji o zakończeniu rekultywacji jest niezbędne do przyjęcia, że skończył się okres wyłączenia gruntów z produkcji i co z tym związane okres uwzględniany przy wyliczaniu opłaty rocznej.

Wyrok WSA w Warszawie z 24 maja 2010 r., IV SA/Wa 49/10
LEX nr 675351

Skoro w ustawie z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych brak jest jednoznacznej dyspozycji do zmniejszenia należności z tytułu trwałego wyłączenia z produkcji rolniczej gruntów o wartość gruntu, w przypadku ustalania tej należności w oparciu o art. 28 ustawy, to nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa.

Wyrok NSA z 11 marca 2010 r., II OSK 515/09
LEX nr 597661

9. Inne

Sprawa z powództwa Agencji Rynku Rolnego o zwrot dopłaty do ceny skupu zbóż wypłaconej producentowi w 2001 i 2002 r. podlega rozpoznaniu na drodze sądowej.

Wyrok SN z 22 kwietnia 2010 r., V CSK 355/09
OSNC 2010, z. 11, poz. 151

1. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nie ma zdolności do uczestniczenia w postępowaniu nie będąc ani osobą prawną, ani też organizacją społeczną w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.c. Pozwanym w sprawie powinien być Skarb Państwa – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego reprezentowany przez Prezesa Kasy (art. 67 § 2 k.p.c.).

2. Możliwość uzupełnienia braków zdolności sądowej na podstawie art. 70 § 2 k.p.c. odnosi się jedynie do podmiotu będącego stroną procesową. Bezwzględna przesłanką uzupełnienia braku jest zachowanie tożsamości stron, tj. zachowanie takiego stanu rzeczy, w którym zarówno przed uzupełnieniem, jak i po uzupełnieniu braku zdolności sądowej stroną pozostaje ten sam podmiot.

Postanowienie SA w Białymstoku 9 kwietnia 2010 r., I ACa 26/10
OSAB 2010, nr 2, poz. 31

Nie można wyciągnąć wniosku, iż w przypadku producentów rolnych działających w formie spółki cywilnej, z których tylko jednemu wspólnikowi nadaje się numer identyfikacyjny, a nie spółce cywilnej, to ta właśnie spółka ma przymiot strony postępowania administracyjnego, a nie wspólnicy tej spółki.

Wyrok NSA z 25 lutego 2010 r., II GSK 416/09
LEX nr 596808

Skutki nabycia gospodarstwa rolnego w odniesieniu do zobowiązań zbywcy, związanych z jego prowadzeniem, uregulowane zostały w art. 526 k.c. i dotyczą wprowadzenia po stronie zobowiązanego, osoby nabywcy obok dotychczasowego dłużnika, którym w dalszym ciągu pozostaje zbywca. Dochodzi z mocy ustawy do kumulatywnego przystąpienia nabywcy do długu zbywcy, przy czym odpowiedzialność nabywcy ograniczona jest do wartości nabytego gospodarstwa. Oba te podmioty są dłużnikami solidarnymi. Z chwilą zawarcia umowy nabycia gospodarstwa wierzyciel może domagać się zaspokojenia swojej wierzytelności także od nabywcy. Charakter długu nie ulega zmianie, także w odniesieniu do biegu terminu przedawnienia. Nie dochodzi bowiem do powstania drugiego (innego), własnego długu nabywcy. Jeśli dług zbywcy ukształtowany został i stwierdzony zawartą przed sądem ugodą

wierzyciela z dłużnikiem, to przystąpienie nabywcy dotyczy takiego właśnie długu, łącznie z przewidzianym art. 125 § 1 k.c. terminem przedawnienia. Nie ma podstaw do przyjęcia, że roszczenie wierzyciela przedawniać się będzie według innych reguł w stosunku do nabywcy.

Wyrok SN z 15 czerwca 2010 r., II CSK 2/10
LEX nr 621142

Wyłacone w latach 1970-1976 premie z funduszu premiowego w Państwowych Gospodarstwach Rolnych podlegają, ze względu na obowiązek opłacania składki na cele emerytalne na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o funduszu emerytalnym (Dz. U. Nr 3, poz. 7 ze zm.), uwzględnieniu w podstawie wymiaru emerytury i renty (art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jedn. tekst: Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 ze zm.).

Uchwała SN z 1 września 2010 r., II UZP 6/10
OSNP 2011, z. 3-4, poz. 39.

Postępowanie w przedmiocie zwrotu dotacji udzielonej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego ma specyficzny charakter. Zazębiają się tu bowiem elementy cywilnoprawne z elementami stosunku administracyjnego. Zasady dofinansowania projektu regulowane są w formie umowy, która określa m.in. zasady zwrotu otrzymanych środków z tytułu nieprawidłowego ich wykorzystania. Jednocześnie przepisy ustawy o finansach publicznych stanowią, że o kwocie przypadającej do zwrotu i terminie, od którego nalicza się odsetki, orzeka instytucja zarządzająca albo instytucja pośrednicząca w drodze decyzji (art. 211 ust. 4 tej ustawy). Jest to więc postępowanie administracyjne, które powinno być poprzedzone zawiadomieniem o jego wszczęciu.

Wyrok WSA w Gdańsku z 21 grudnia 2010 r., I SA/Gd 1115/10
„Wspólnota” 2010, nr 3

„Bliskie sąsiedztwo” oznacza zamieszkiwanie na tyle blisko gospodarstwa rolnego, aby w każdej chwili można było przystąpić do wykonywania czynności – pracy, a więc może to oznaczać zamieszkiwanie w bezpośrednim sąsiedztwie, kilka domów dalej lub w ostateczności w tej samej miejscowości (wsi). Fakt zamieszkiwania przez zainteresowanego w odległości ponad 14 kilometrów drogą lokalną czy 29 kilometrów drogą wojewódzką do miejsca zamieszkania rolnika, uniemożliwia określenie tego stanu jako bliskie sąsiedztwo.

Wyrok WSA w Warszawie z 8 czerwca 2010 r., II SA/Wa 136/10
LEX nr 643810

Kwestia sprzedaży drewna jako produktu nie należy do sfery czynności administracyjnych. Także wewnętrzne procedury określające zasady sprzedaży drewna przez zbywcę – Lasy Państwowe, do których dostosować się muszą potencjalni nabywcy, a tym samym wyniki ich przeprowadzenia nie mogą być uznane za decyzje administracyjne.

Wyrok NSA z 6 stycznia 2010 r., II GSK 277/09
LEX nr 596710

Jednym z kryterium przyznania pomocy jest to, by co najmniej jedna osoba w rodzinie rolniczej była rolnikiem, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, objętym tym ubezpieczeniem.

Wyrok WSA w Lublinie z 17 czerwca 2010 r., II SA/Lu 234/10
„Wspólnota” 2010, nr 41

opracowanie: Dorota Łobos-Kotowska, Marek Stańko

V. BIBLIOGRAFIA

POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNOROLNA ZA 2010 R.

I. Książki

- JURCEWICZ A., TOMKIEWICZ E., POPARDOWSKI P., BOCHEŃSKI M., ZIĘBA J., *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, red. A. Jurcewicz, Warszawa 2010.
- Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010.

II. Artykuły i studia

- ALBISINNI F., „Reformy reform” *Wspólnej Polityki Rolnej a art. 39 i 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- ALBISINNI F., *Wspólna Polityka Rolna: instytucje i reformy po Traktacie z Lizbony*, w: *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010.
- BIELUK J., *Prawne mechanizmy ograniczenia dostępu do płatności bezpośrednich – instrumenty selekcji negatywnej beneficjentów a krajowe kompetencje prawodawcze w kształtowaniu struktury agrarnej*, w: *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010.
- BLAJER P., *Beneficjenci „Programu rozwoju obszarów wiejskich”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- BLAJER P., *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle polityki rozwoju obszarów wiejskich (aspekty prawne)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., *O potrzebie nauczania prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.

- BUDZINOWSKI R., *Jeszcze o przyszłości prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., *Prawo prywatne a regulacja stosunków społecznych w rolnictwie*, w: *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010.
- BŁAŻEJEWSKA K., *Produkcja energii termicznej z biomasy we Francji – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- BŁAŻEJEWSKA K., *Prawne aspekty produkcji i wykorzystania biogazu rolniczego w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- CZECHOWSKI P., *Dochodzenie roszczeń za przejęte na własność państwa grunty warszawskie z uwzględnieniem problematyki nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego*, w: *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010.
- CZECHOWSKI P., *Gospodarstwo rolne a przedsiębiorstwo rolne*, w: *Prawo handlowe XXI w. Czas stabilizacji, ewolucji, czy rewolucji. Księga pamiątkowa Prof. Józefa Okolskiego*, Warszawa 2010.
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *Europejskie regulacje prawne w zakresie odpowiedzialności za szkodę w środowisku w związku z działalnością rolniczą i produkcją żywności*, w: *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, Toruń 2010.
- GADBIN D., *Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- JANICKI M., *Rolnicze zrzeszenia branżowe jako forma organizacyjno-prawna grupy producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- JEŻYŃSKA B., *Bezpieczeństwo żywności jako podstawowy standard produkcji rolnej*, w: *Jus et Remedium. Księga Jubileuszowa Profesora Mieczysława Sawczuka*, red. A. Jakubecki, J. Strzępka, Warszawa 2010.
- JEŻYŃSKA B., *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 13.
- JEŻYŃSKA B., *Prawne reguły konkurencyjności rolnictwa*, w: *Konkurencyjność polskich gospodarstw towarowych a przepisy prawne – stan obecny i propozycje ich zmian*, Lubelska Izba Rolnicza i Zamojskie Towarzystwo Rolnicze, Zamość 2010.
- KAPALA A., *Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- KAPALA A., *Regulacja prawna agroturystyki – uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- KOKOSZKA D., *Koncepcja ujednolicenia, wyrównania i rewizji wartości praw do płatności w ujęciu regionalnym i ponadregionalnym na tle prawnych uwarunkowań dyskusji nad wspólnotowym wymiarem instrumentu płatności. Konsekwencje dla perspektywy czasowej i wieloletniego programowania instrumentarium polityki rolnej Unii Europejskiej*, w: *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010.

- KORZYCKA-IWANOW M., WOJCIECHOWSKI P., *Authorised Health Claims – an Information and/or Advertisement*, w: *Challenges of Consumer Information* 2010, London.
- KORZYCKA-IWANOW M., *Etos w służbie zysku*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2010, nr 9.
- KORZYCKA-IWANOW M., *Prawo standardów i systemów*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2010, nr 4.
- KORZYCKA-IWANOW M., FELCHNER K., *Ochrona prawna odmian roślin: wyłączone prawo hodowcy*, w: *Ochrona własności intelektualnej*, Warszawa 2010.
- KORZYCKA-IWANOW M., *Żywność w kontekście odpowiedzialności cywilnej za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny*, w: *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010.
- KORZYCKA-IWANOW M., ZBORALSKA M., *Never-ending Debate on Food Supplements: Harmonisation or Disharmonisation of the Law?*, „European Food and Feed Law Review” 5, 2010, nr 3.
- KOSTECKI R., *Prawna ochrona odmian roślin*, w: *Ochrona własności intelektualnej. Wybrane zagadnienia prawne*, red. A. Domańska-Baer, A. Suchoń, Poznań 2010.
- MARTÍNEZ J., *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- LEŚKIEWICZ K., *Sankcje w rolnictwie ekologicznym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., *Prawna regulacja rolnictwa ekologicznego – próba oceny*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- LICHOROWICZ A., *Zagadnienie zgodności z Konstytucją prawa wykupu gruntów rolnych przysługującego ANR*, w: *Prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010.
- LICHOROWICZ A., *Ustalenie spląt z gospodarstwa rolnego*, w: *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010.
- LICHOROWICZ A., *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- LIPIŃSKA I., *Rola wspólnot gruntowych we współczesnych warunkach*, „Problemy Rolnictwa Światowego. Zeszyty Naukowe SGGW, t. 10, 2010, z. 4.
- LIPIŃSKA I., *Oznaczenia geograficzne produktów żywnościowych – wybrane aspekty prawno-ekonomiczne*, „Roczniki Naukowe”, SERIA 2010, X, 1.
- LIPIŃSKA I., *Włączenie wsparcia związanego z wielkością produkcji do systemu płatności jednolitej*, w: *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010.

- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Prawna konstrukcja płatności bezpośrednich po zmianach wprowadzonych w ramach przeglądu health check polityki rolnej. Miejsce przeglądu w procesie ewolucji instrumentu płatności i powody jego przeprowadzenia*, w: *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010.
- PRUTIS S., *Relacje pomiędzy cywilną a administracyjną metodą regulacji prawnej na przykładzie instytucji prawa rolnego*, w: *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010.
- PUŚLECKI D., *Spoleczne rolnicze ubezpieczenie wypadkowe – próba oceny*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- PUŚLECKI D., *Przedmiot i zakres ochrony ubezpieczenia wypadkowego rolników*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia” 2010, nr 37.
- PUŚLECKI D., *Nowy model społecznego ubezpieczenia wypadkowego rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- STANIEWSKA A., *Hiszpański system doradztwa rolniczego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- STANIEWSKA A., *Pojęcie kontroli w prawie dotyczącym pomocy Unii Europejskiej dla rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- STAŃKO M., *Nowe elementy konstrukcyjne wsparcia rynkowego w ramach przeglądu health check na tle dyskusji o prawnych gwarancjach jednolitości rynku wewnętrznego produktów rolno-spożywczych*, w: *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010.
- STAŃKO M., *The Scope of Consumer in the Polish Food Law: Basic Issues*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2010, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Wynalazki jako instrument modernizacji rolnictwa – zagadnienia prawne*, „Roczniki Naukowe”, SERIA 2010, XII, 1.
- SUCHOŃ A., *Własność przemysłowa w sektorze rolno-spożywczym*, „Problemy Rolnictwa Światowego”, „Zeszyty Naukowe SGGW”, 2010, z. 4.
- SUCHOŃ A., *Ulga inwestycyjna w podatku rolnym po uzyskaniu członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Problemy Rolnictwa Światowego. Zeszyty Naukowe SGGW”, 2010, z. 2.
- SUCHOŃ A., MUCHA J., *Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników*, w: *Współczesne nurty badawcze młodych naukowców*, red. D. Czajkowska-Ziobrowska, M. Gwoździcka-Piotrowska, Poznań 2010.
- SUCHOŃ A., MUCHA J., *Realizacja uprawnień dzierżawcy gruntów rolnych w „razie znacznego zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- SZEWczyk H., *Prawne pojęcie rolniczej choroby zawodowej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- SZYMAŃSKA M., *Zalesianie gruntów jako element wsparcia rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 13.

- SZYMAŃSKA M., *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w prawie polskim*, w: *Prawowyje žiti: a súčasnij stan ta perspektivi rozvitky. Zbiór tez naukowych VI międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji młodych naukowców, 19-20 września 2010 r.*, Łuck 2010.
- SZYMECKA-WESOŁOWSKA A., *Nowe wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej. Uwarunkowania systemowe*, w: *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010.
- SZYMECKA-WESOŁOWSKA A., *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku wyrządzoną przez organizmy genetycznie modyfikowane w polskim i włoskim systemie prawa*, w: *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010.
- SZYMECKA-WESOŁOWSKA A., *O potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie” 2010, nr 36.
- SZYMECKA-WESOŁOWSKA A., *Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników – propozycje rozwiązań*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie” 2010, nr 38.
- WOJCIECHOWSKI P., *Introduction of a Food Supplement into the Polish Market*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2010, nr 1.

III. Przegląd orzecznictwa

- KREMER E., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., III CZP 95/08, OSNC 2009/9/121*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- KREMER E., *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- KREMER E., *Wybrane zagadnienia z zakresu prawa rolnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Wybór orzecznictwa z zakresu prawa rolnego za 2009 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- SZYMECKA-WESOŁOWSKA A., *Wyrok ETS z 16 lipca 2009 r. w sprawie C-16808, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- TRUSZKIEWICZ Z., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- ZIELIŃSKI A., *Glosa do uchwały SN z 18 grudnia 2008 r., III CZP 125/08*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.

IV. Przegląd piśmiennictwa

- BŁAŻEJEWSKA K., opr., „*Revue de Droit Rural*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- BUDZINOWSKA M., rec.: S. Krug, *Die Finanzierung der GAP im Kontenxt des Finanzverfassungssystems der UE*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.

- Budzinowska M., rec.: „Jahrbuch des Agrarrechts” 2010, Bd. IX, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- KORZYCKA-IWANOW M., rec.: *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., opr., „*Rivista di Diritto Agrario*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., opr., „*Rivista di Diritto Agrario*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- LEŚKIEWICZ K., opr., „*Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M., opr., *Bibliografia z zakresu prawa rolnego za 2009 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1.
- MOSKWA U., rec.: *Agriculture and the Polluter Pays Principle*, red. M. Grossmann, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- SZYMAŃSKA M., rec.: A. Witkowski, *Pełnomocnicy rządowi do spraw podatku gruntowego w Polsce*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. LXII, 2010, nr 1.
- ZIELIŃSKI A., rec.: B. Hańska-Tus, *Dzierżawa rolnicza w Polsce na przestrzeni wieków*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.

V. Varia

- BUDZINOWSKI R., *Sprawozdanie z polsko-włoskiej konferencji (IV Giornate Polacco-Italiane), na temat „Przyszłość prawa rolnego”, poświęconej Pamięci Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, Obrzycko 23-25 września 2010 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- CZECHOWSKI P., *Wspomnienie o profesorze Janie Szachulowiczu*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 12.

opracowanie: DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA
MAREK STAŃKO