

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitety redakcyjny

Roman Budzinowski (redaktor naczelny),
Elżbieta Kremer, Kamila Błażejewska (sekretarz Redakcji)

Komitety naukowy

Francesco Adornato, Ferdinando Albisinni, Paweł Czechowski,
Daniel Gadbin, Alberto Germanò, Giuseppe Giuffrida, Aleksander
Lichorowicz, José Martínez, Aleksander Oleszko, Stanisław Prutis

Recenzenci

Małgorzata Korzycka-Iwanow, Walenty Poczta,
Andrzej Skoczylas, Andrzej Zieliński

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

Poszczególne numery Przeglądu Prawa Rolnego
dostępne są w Internecie na stronie:

<https://repozytorium.amu.edu.pl>

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (9)
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 978-83-232-2378-8

ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu IM. ADAMA MICKIEWICZA
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10

www.press.amu.edu.pl

Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wyd nauk@amu.edu.pl

Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 19,50. Ark. druk. 18,75

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

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

- MARIARITA D'ADDEZIO (Uniwersytet w Udine, Włochy)
Bezpieczeństwo i koordynacja wymogów żywnościowych z wymogami energetycznymi: nowe problemy prawa rolnego 13
- ROMAN BUDZINOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu),
ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu), KAMILA
BŁĄŻEJEWSKA (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach 35
- DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)
Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej – uwagi de lege ferenda 61
- MONIKA ZBORALSKA (Uniwersytet Warszawski)
Swobodny przepływ żywności w postaci suplementów diety w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej 83

Międzynarodowe prawo rolnictwa

- ZDZISŁAW W. PUŚLECKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Nowe zjawiska we wzajemnych zależnościach między WTO, Unią Europejską i Polską w polityce rolnej 109
- PHILIPPE VELILLA (Uniwersytet Paryż I: Panteon-Sorbona, Francja)
Wspólna Polityka Rolna i Światowa Organizacja Handlu: między Rundą dauhańską a Organem Rozwiązywania Sporów 145

Nowości prawa unijnego

- KAMILA BŁĄŻEJEWSKA (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Wsparcie produkcji bioenergii na obszarach wiejskich UE w świetle propozycji legislacyjnych dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. 157

Prawo rolne za granicą

ANNA KAPALA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu)	
<i>Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim</i>	179
AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie)	
<i>Regulacja oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych w Stanach Zjednoczonych</i>	199

Prawo rolne w praktyce

ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Prawne formy władania gruntami przez spółdzielnie funkcjonujące w rolnictwie i na terenach wiejskich</i>	225
ANDRZEJ ZIELIŃSKI (Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej w Warszawie)	
<i>Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych</i>	259

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

Damian Puślecki, <i>Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne</i> , Warszawa-Poznań 2011 (rec. ANDRZEJ ZIELIŃSKI)	267
--	-----

Przeгляд czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI)	269
„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	274
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (opr. ANNA STANIEWSKA)	276
„Revue de Droit Rural” (opr. KAMILA BŁAŻEJEWSKA)	279
„Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	283

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA**Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

Wyrok TSUE z 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-503/10, <i>Evroetil AD przeciwko Direktorowi na Agencija „Mitnicy”</i> (opr. KAMILA BŁAŻEJEWSKA)	287
--	-----

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

XXVI Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego, Bukareszt, 21-24 września 2011 r. (KAMILA BŁAŻEJEWSKA)	293
Konferencja „Wspólna Polityka Rolna przed nowymi wyzwaniami” („Die gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen”), Getynga, 3-4 listopada 2011 r. (MICHAŁ MARCINKOWSKI)	296

CONTENTS

I. PAPERS

Research and studies

- MARIARITA D'ADDEZIO (University of Udine, Italy)
Safety and coordination of food requirements with energy requirements – novel problems in agricultural law 13
- ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland),
ANETA SUCHOŃ (Poznań University of Life Sciences, Poland),
KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Development of agricultural law in recent years 35
- DAMIAN PUŚLECKI (Poznań University of Life Sciences, Poland)
The concept of an occupational accident in agriculture – de lege ferenda remarks 61
- MONIKA ZBORALSKA (University of Warsaw, Poland)
Free food flow in the form of dietary supplements in view of the judicial decisions of the EU Court of Justice 83

International law of agriculture

- ZDZISŁAW W. PUŚLECKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
New phenomena in mutual relationships between WTO, the European Union and Poland in agricultural policy..... 109
- PHILIPPE VELILLA (University of Paris I: Pantheon-Sorbonne, France)
The Common Agricultural Policy and the World Trade Organization: between the Doha round and the Dispute Settlement Body 145

New development in Union Law

- KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)

<i>Support for bioenergy production in EU rural areas in view of legislation proposals concerning the Common Agricultural Policy after 2013.</i>	157
Agricultural law abroad	
ANNA KAPAŁA (Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland)	
<i>Direct sale of agricultural products as agricultural activity in Italian law</i>	179
AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA (Kozminski University, Warsaw, Poland)	
<i>Regulation of food and health claims in the United States</i>	199
Agricultural law in practice	
ANETA SUCHOŃ (Poznań University of Life Sciences, Poland)	
<i>Legal forms of holding of land by cooperatives operating in agriculture and in rural areas</i>	225
ANDRZEJ ZIELIŃSKI (Warsaw School of Social Sciences and Humanities, Poland)	
<i>Boundaries of planning control held by a commune in selected verdicts of administrative courts</i>	259
II. LITERATURE REVIEW	267
III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	287
IV. REPORTS AND INFORMATION	293

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

- MARIARITA D'ADDEZIO (Università degli Studi di Udine, Italia)
Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario 13
- ROMAN BUDZINOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia), ANETA SUCHOŃ (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia), KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)
Lo sviluppo del diritto agrario negli ultimi anni 35
- DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)
La nozione di infortunio sul lavoro in agricoltura – osservazioni de lege ferenda 61
- MONIKA ZBORALSKA (Università di Varsavia, Polonia)
La libera circolazione degli alimenti sotto forma di integratori alimentari alla luce delle sentenze della Corte di giustizia dell'UE 83

Diritto internazionale dell'agricoltura

- ZDZISŁAW W. PUŚLECKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)
Nuovi fenomeni nel rapporto di reciproca dipendenza tra l'OMC, l'Unione europea e la Polonia nella politica agricola 109
- PHILIPPE VELILLA (Università Parigi: I Panthéon-Sorbonne, Francia)
La Politica Agricola Comune e l'Organizzazione Mondiale del Commercio: tra il Doha Round e l'organo di risoluzione delle controversie. 145

Novità del diritto dell'Unione Europea

- KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)
Il sostegno alla produzione di bioenergia nelle zone rurali dell'UE alla luce delle proposte legislative relative alla Politica Agricola Comune dopo il 2013..... 157

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

ANNA KAPALA (Università dell' Ambiente di Wrocław, Polonia)	
<i>La vendita diretta dei prodotti agricoli come attività agricola nel diritto italiano</i>	179
AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA (Accademia di Leon Koźmiński, Varsavia, Polonia)	
<i>La regolazione delle indicazioni nutrizionali e sulla salute negli Stati Uniti</i>	199

Diritto agrario: aspetti particolari

ANETA SUCHOŃ (Università dell' Ambiente di Poznań, Polonia)	
<i>Forme giuridiche del diritto di godimento dei terreni delle cooperative operanti nei settori dell' agricoltura e delle zone rurali</i>	226
ANDRZEJ ZIELIŃSKI (Scuola superiore di Psicologia Sociale, Poznań)	
<i>I confini del potere di pianificazione urbanistica comunale nelle sentenze scelte dei tribunali amministrativi</i>	259
II. RASSEGNA DI LETTERATURA	267
III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	287
IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	293

I. ARTYKUŁY

MARIARITA D'ADDEZIO

Bezpieczeństwo i koordynacja wymogów żywnościowych z wymogami energetycznymi: nowe problemy prawa rolnego*

1. Uwagi ogólne na temat bezpieczeństwa dóbr o różnym przeznaczeniu pochodzących z rolnictwa

„Ziemia rozdarta pomiędzy lasami, zbożami a biopaliwami”; „Szczyt FAO na temat cen żywności” (zwołany w Rzymie we wrześniu 2010 r., po kryzysie rosyjskim i starciach w Mozambiku); „W Argentynie narodziła się republika soi”; „Żar i pożary dławia Moskwę. Gorące ceny zasobów: rzeczywiste ryzyko czy wywołane przez apetyt na spekulacje”; „W Europie alarm mozzarella blu”; „Na Sardynii wybucha protest pasterzy”; „Piemont grozi zostawieniem winogron na pędach winorośli” (ponieważ ceny mleka i wina są zbyt niskie); „Wytoczona mapa genetyczna pszenicy” (odkrycie grupy brytyjskich naukowców, które powinno zaowocować rozległymi polami pszenicy odpornej na pasożyty i choroby, czyli chleba

* Artykuł jest rozszerzoną wersją referatu *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, wygłoszonego na IV Polsko-Włoskiej Konferencji Naukowej (IV Giornate Polacco-Italiane) „Futuro di diritto agrario”, dedykowanej pamięci Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, która odbyła się w Obrzycku k. Poznania w dniach 23-25 września 2010 r. Artykuł jest także elementem pracy badawczej obejmującej całe Włochy Prot. 2008EB2P8K_002 współfinansowanej przez włoskie Ministerstwo Uczelni Wyższych i Program PRIN 2008 „Rolnictwo w systemie produkcji dóbr bezpiecznych” (jednostka badawcza Uniwersytetu w Udine). Tłum. Anna Kapała.

pod dostatkiem dla zaspokojenia głodu ludności świata). Oto niektóre tytuły, jakie dzienniki i tygodniki, nie tylko włoskie, opublikowały latem 2010 r. i nadal publikują (ostatnio kładąc większy akcent na napięcia i sprzeczności dotyczące cen żywności) w celu poinformowania czytelników o zjawiskach gospodarczych i produkcyjnych, nierzadko odnoszących się do fundamentalnych kwestii humanitarnych. Pojawiają się one na scenie światowej, poruszając problemy żywnościowe i energetyczne, które – abstrahując od niestabilności rynków i ruchów spekulacyjnych – w różny sposób i często bez jakiegokolwiek wizji całościowej są przedmiotem wyborów politycznych, ekonomicznych i prawnych.

Oba te zagadnienia łączą się ponadto z problemami środowiskowymi, a zwłaszcza z potrzebą stabilizacji klimatu wobec zachodzących w nim niepokojących zmian. Kwestię podstawową, która dotyczy różnych dziedzin współistniejących na poziomie globalnym, można zawrzeć w pytaniu: jak osiągnąć zrównoważenie światowego rozwoju? Zachodzące na świecie dynamiczne procesy rozwojowe, w których mniej lub bardziej świadomie wszyscy uczestniczymy, są oczywiście analizowane przez obserwatorów i uczonych, stając się przedmiotem badań naukowych i obiegu informacji. Pojawiają się liczne książki i dokumenty poświęcone tej tematyce (monografie bądź syntez), zawierające ważne dane, propozycje i sugestie rozwiązań ekonomicznych i społecznych, nad którymi ekonomiści, politycy i przedstawiciele władz legislacyjnych powinni się zastanowić.

W tym miejscu wydaje się słuszne zacytowanie ekologa Lestera R. Browna¹, według którego: „Prawie każdego dnia słyszymy o zmianach klimatycznych, wyczerpaniu złóż ropy, nadmiernym wykorzystaniu zasobów [...]. I prawie każdego dnia zapominamy o tych wiadomościach, przekonani, że nas nie dotyczą, że i tak wszystko się ułoży. Nie uwzględniamy ponadto, że jemy to, co ziemia produkuje: globalne ocieplenie, wzrastające ceny ropy, zubożenie gleby i zasobów rybnych uderzą właśnie w zdolność naszej planety do produkcji żywności”².

¹ Z okładki książki *Piano B 4.0 Mobilitarsi per la civiltà*, wydanej przez wydawnictwo Edizioni Ambiente w 2010 r. Autor jest prezesem centrum naukowego Earth Policy Institute z siedzibą w Waszyngtonie.

² Na pewno interesującą lekturą jest L. Colombo, A. Onorati, *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Milano 2009; F. Roiatti, „*Il nuovo colonialismo*”. *Caccia alle terre coltivabili*, Università Bocconi, Milano 2010; M. Guandalini, V. Uckmar, *Green economy, Italia. Idee, energia e dintorni*, Milano 2009; A. Howard, *I diritti della terra. Alle radici dell'agricoltura naturale (An agricultural testament)*, Slow Food, Bra 2005.

Krótki przegląd komunikatów agencji prasowych miał jedynie na celu uwidocznienie, jak w kontekście społeczno-ekonomicznym i naukowym są postrzegane wymogi bezpieczeństwa korzystania z dóbr pochodzących z rolnictwa.

Omawiane aspekty bezpieczeństwa w trzech odmianach (*food security*, *food safety*, *food quality*), które związane były z rozwojem sektora żywnościowego, dziś są na nowo podnoszone w odniesieniu do sektora energetycznego, ujawniając jednak pewne modyfikacje i podstawy do krytyki. Ta ostatnia wynika przeważnie z braku lub niekompletności wizji zrównoważonej koordynacji działań, struktur i instrumentów dotyczących dóbr i usług pochodzących (wyłącznie lub częściowo) z sektora podstawowego. Od rolnictwa wymaga się bowiem produkcji – nie tylko dla zaspokojenia podstawowych potrzeb żywnościowych społeczeństwa, ale również dla celów strategii różnicowania źródeł zaopatrzenia energetycznego.

Ponadto na tym tle trzeba wziąć pod uwagę wymagania w zakresie ochrony środowiska, ciągle wzrastające, które również adresowane są do rolnictwa. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że z bezpieczeństwem zaopatrzenia i promocji oraz z niekontrolowanymi i nieprogramowanymi zachętami do produkcji agroenergetycznej związane jest ryzyko redukcji produkcji żywnościowej. Dwa wymogi – *food security* i *energy security* – powinny być natomiast spełniane poprzez działania dostosowane do różnych interesów.

Jeżeli chodzi o *safety*, gwarancje ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska powinny być zapewnione z uwzględnieniem zarówno produktów rolno-spożywczych, jak i agroenergetycznych, ale parametry nie mogą być takie same. Chodzi o poczynania mniej lub bardziej nowe (w każdym razie wymagające zrewidowania) w celu określenia, jak w zaistniałej sytuacji powinno zareagować ustawodawstwo, wobec wielości poziomów i struktur oraz – co nieuniknione – sprzeciwu zróżnicowanych sił politycznych i instytucjonalnych na arenie światowej.

Tam, gdzie ustawodawca nie wprowadził koordynacji programowej i racjonalizacji normatywnej, podmioty gospodarcze wykonujące w całości lub w części tę samą działalność, mogą znaleźć pomoc przede wszystkim w próbach usystematyzowania prawa.

Posługując się metaforą ekonomiczną, można powiedzieć, że podejście może być typu makro lub mikro, może przechodzić od wyodrębnienia opcji fundamentalnych, interesów i wartości gwarantowanych przez porządku prawne, do stosowania technik i instrumentów przyjętych dla ich ochrony.

Oczywiste jest, że każdy współczesny badacz zajmujący się prawem rolnym (agrarysta) staje przed problemem wielości i różnorodności porządków prawnych, obowiązujących lub będących w opracowaniu, i swoją pracę rozpoczynać musi od rozpoznania źródeł, ich usystematyzowania, weryfikacji ich spójności względem kryteriów kompetencji określonych przez ustawodawstwa, zrewidowania i skoordynowania działania instytucji prawnych. Ponadto potrzebne jest zasygnalizowanie krytyki, jak również wskazanie i wyjaśnienie podmiotom ścieżek postępowania, które mogą być zróżnicowane w zależności od przeznaczenia żywnościowego lub energetycznego wyprodukowanego dobra³.

Niniejsze rozważania pozwolą jedynie na przeprowadzenie podstawowej analizy prawnej i sformułowanie najwyżej kilku wniosków, oczywiście prowokujących do głębszych analiz i konfrontacji, także w świetle zapowiedzianych decyzji politycznych Unii Europejskiej i wydania kolejnych źródeł normatywnych⁴. Przedmiotem rozważań będą w szczególności aspekty sporu europejskiego i włoskiego, na tle aspektów międzynarodowych, nie wykluczając możliwości ich ujęcia w takiej mierze, w jakiej tworzą zobowiązania wiążące Unię lub pojedynczy kraj, przyjęte w umowach wielostronnych lub dwustronnych i stanowiące część ustawodawstwa krajowego.

Analiza ewolucji celów Unii, będącej efektem różnych traktatów i decyzji Trybunału Sprawiedliwości UE w kwestii bezpieczeństwa zaopatrzenia w produkty rolne, bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa energetycznego, pozwala na ustalenie na podstawie źródeł podstawowych (obecnie wynikających z Traktatu Lizbońskiego) następującego porządku.

Gwarancja samowystarczalności w zaopatrzeniu w produkty rolne, abstrahując od ich przeznaczenia, została utrzymana przez art. 39 TFUE⁵

³ Szerokość, wielosektorowość i interdyscyplinarność tematów związanych z bezpieczeństwem żywności i energii zainspirowały różnych prawników włoskich do zaproponowania projektu naukowego o istotnym znaczeniu krajowym zatytułowanym *Rolnictwo w systemie produkcji dóbr bezpiecznych: żywności i energii*. Projekt został ostatnio przyjęty i sfinansowany przez Ministerstwo Uczelni Wyższych i składa się z pięciu grup roboczych (jedna stworzona przez ekonomistów, inne przez prawników). Grupa robocza z Wydziału Nauk Prawnych z Udine zajmuje się tematem: „Bezpieczeństwo i koordynacja wymogów żywnościowych z wymogami energetycznymi: kształtujący się model prawny”.

⁴ Na ten temat zob. F. Adornato, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 2, s. 261 i n.

⁵ Zob. M. D'Addezio, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione Europea ed esigenze nazionali*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 3, s. 383 i n.; S. Bolognini, *Food security, food safety e agroenergie*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 2, s. 310 i n. i cytowana tam literatura.

jako jeden z celów wspólnej polityki rolnej i rybnej. Należy jednak mieć na uwadze, że z aktualnych dyspozycji dwóch traktatów Unii wynika istotne znaczenie, jakie przypisuje się rolnictwu, zmienionym pod względem jakości i charakteru. Bezpieczeństwo żywności nadal nie pojawia się wyraźnie w traktatach, wiadomo wszakże, że jest pośrednio wyodrębniane zarówno jako *food security*, jak i *food safety*, w takim zakresie, w jakim (jako cel lub wymóg) klasyfikuje się je w ramach polityki i różnorodnych działań Unii, a także w poszanowaniu zasad wypracowanych przez TSUE. W art. 194 TFUE po raz pierwszy włączono w ramy rynku wewnętrznego politykę sektora energetycznego, która musi brać pod uwagę wymóg ochrony i ulepszenia środowiska. W duchu solidarności między krajami członkowskimi jest ona ukierunkowana na osiągnięcie różnych celów, takich jak bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego Unii, promowanie oszczędności energetycznej, efektywności nowych energii także ze źródeł odnawialnych.

Potrzeba wzięcia pod uwagę wymogów środowiskowych rzutuje także na przedmiotową dyspozycję w szerszym kontekście środowiskowym, dla którego art. 191 TFUE podkreśla zwłaszcza konieczność walki ze zmianami klimatycznymi⁶.

2. Wymagania w zakresie bezpieczeństwa żywności i instrumenty wypracowane przez ustawodawstwa europejskie. Uwagi do ustawodawstwa włoskiego

W prawie pochodnym Unii Europejskiej działania w zakresie *food security* naznaczyły początkową fazę wdrożenia Wspólnej Polityki Rolnej, która swoją siłą spójności zaangażowała nie tylko rolników, ale całą społeczność europejską, przyczyniając się do przewyciężenia ryzyka w zakresie zaopatrzenia żywnościowego. Dzisiaj mniej się o tym mówi, ale problemy te są nadal niepokojące. Nabywanie żywnych terenów przez Chińczyków, Arabów i przedstawicieli innych nacji poza ich państwami ojczystymi, chociaż dokonywane z myślą o zaopatrzeniu żywnościowym, powinno nas jednak zmusić do refleksji (tak jak *futures* odnośnie do cen ziemi). Z kolei katastrofy naturalne, wywołane przez degradację środowiska i zmiany klimatyczne, wraz z przewidywanym wzrostem presji demo-

⁶ Na temat obowiązujących europejskich źródeł pierwotnych w zakresie środowiska i jego związków z rolnictwem zob. M. D'Addezio, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 2, s. 248 i n.

graficznej w świecie także mogą przyczyniać się do powstania niedostatku zasobów naturalnych i żywności.

Niektóre głosy lub pierwsze działania prawne w tym zakresie są następujące: przywołanie przez Komisarza Europejskiego ds. Rolnictwa i Rozwoju Wiejskiego, Daciana Ciolosa, europejskiej zasady solidarności, obecnej w naszym ustawodawstwie ponadnarodowym dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności w UE i zachowania w tym celu Wspólnej Polityki Rolnej oraz jej legitymizacji⁷; zgłoszenie uwag przez włoskie stowarzyszenia zawodowe przy okazji przyjęcia planu działania krajowego dla energii odnawialnych; przyjęcie kilku rozwiązań w ostatnich regulacjach europejskich w kwestii wspierania energii ze źródeł odnawialnych i odpowiedniego reżimu zobowiązującego do zrównoważonego rozwoju⁸.

W obszarze *food safety* lub bezpieczeństwa pod kątem zapewnienia zdrowia ludzkiego i ochrony interesów konsumentów żywności Unia Europejska na poziomie norm prawa pochodnego oferuje obecnie szeroki pakiet regulacji, złożony z norm wertykalnych i horyzontalnych, które stanowią podstawowe ramy całej legislacji tego sektora w rozporządzeniu nr 178 z 2002 r., kwalifikowanego jako najważniejsze źródło pod względem skuteczności, rozmiaru, jedności i systematyzacji, jednolitości kryteriów oceny bezpieczeństwa żywności, scentralizowanej homologacji regulacji krajowych w dziedzinie bezpieczeństwa żywności. Niektórzy komentatorzy mówią o istnieniu systemu lub makrosystemu *ad hoc*.

Ze względu na *safety* istotne znaczenie ma swobodny przepływ towarów wewnątrz Unii, zbliżenie przepisów krajów członkowskich mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie wewnętrznego rynku lub na konkurencję, a także niektóre cele WPR oraz zadania dotyczące ochrony zdrowia publicznego, konsumenta i środowiska. Względy bezpieczeństwa w odniesieniu do zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów stały się nieodłączną cechą regulacji żywności wprowadzanej do obrotu na rynku UE⁹. Istotne są tu zasady ostrożności, proporcjonalności i transparentności

⁷ Zob. L. Costato, *Il ritorno alla food security* „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 1, s.1; P. De Castro, *Costruire una politica agricola all'altezza delle nuove sfide globali*, „Agriregionieuropa”, listopad 2009 r.

⁸ Chociaż takie rozważania pojawiają się jedynie na poziomie działań nadzorczych (zob. pkt 78 preambuły i art.17 nr 7 dyrektywy nr 2009/28/CE). Do tego aspektu wrócę w dalszej części opracowania.

⁹ Pierwsze punkty preambuły rozporządzenia WE nr 178/2002 z 28 stycznia 2002 r. deklarują, że swobodny obrót oraz bezpieczna i zdrowa żywność stanowią fundamentalny aspekt rynku wewnętrznego i przyczyniają się w znaczący sposób do zachowania zdrowia i dobrostanu mieszkańców, a także do ochrony ich interesów socjalnych i ekonomicznych; należy zagwarantować

(zastosowanie której musi być spójne z zasadą proporcjonalności). Służą one takim instrumentom, jak informacja, komunikacja, monitorowanie całego łańcucha, etykietowanie¹⁰.

Należy także sobie uświadomić, że obok bezpieczeństwa żywności, rozumianego w sensie ścisłym jako *food safety*, coraz więcej uwagi poświęca się jakości, która przez normy prawa pochodnego Unii jest uznawana zarówno za cel, jak i za instrument wielofunkcyjny zorientowany na różnicowanie produkcji rolnej, zrównoważenie rynków, oferowanie korzyści gospodarce wiejskiej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wzrost dochodu rolników oraz wyjście naprzeciw różnym interesom konsumentów¹¹.

wysoki poziom ochrony życia i zdrowia ludzkiego w polityce wspólnotowej itd. W odniesieniu do wymogów bezpieczeństwa art. 14 rozporządzenia przewiduje, że nie może być wprowadzana na rynek żywność ryzykowna (szkodliwa) dla zdrowia lub nienadająca się do spożywania przez ludzi. Przy ocenie, czy żywność jest ryzykowna, należy rozważyć: a) warunki normalnego zastosowania środka spożywczego przez konsumenta w każdej fazie produkcji, przetwórstwa i dystrybucji; b) informacje dostępne konsumentowi, łącznie z informacjami ogólnie dostępnymi konsumentowi, o tym, jak unikać efektów szkodliwych dla zdrowia wywołanych przez środek spożywczy. Ponadto wskazano kryteria oceny, czy środek spożywczy jest szkodliwy dla zdrowia ludzkiego lub czy nadaje się do konsumpcji przez ludzi. W zakresie ochrony interesów konsumenta poprzedni art. 8 stwarzał podstawę do zezwalania konsumentom na dokonywanie świadomych wyborów w odniesieniu do żywności, którą spożywają, zapobiegając nieuczciwym i mylącym praktykom, zniekształceniom żywności lub każdej innej praktyce mogącej wprowadzić konsumenta w błąd.

¹⁰ W następstwie rozporządzenia WE nr 178/2002, w odpowiedzi na wymogi spójności między przepisami w zakresie bezpieczeństwa żywności i higieny żywności, w 2004 r. został wydany „pakiet higieniczny” rozporządzeniami Parlamentu i Rady z 29 kwietnia 2004 r. (nr 852, nr 853, nr 854-882 ze zm.), które – rewidując poprzednią regulację z dyrektywy 14 czerwca 1993 r. Rady nr 93/43/WE o higienie produktów żywnościowych – zawierają odpowiednio normy: o higienie żywności, o higienie żywności pochodzenia zwierzęcego, o organizacji urzędowych kontroli w zakresie produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do konsumpcji przez człowieka i o regulach realizacji urzędowych kontroli weryfikujących zgodność z regulacją w zakresie pasz i żywności i z przepisami o zdrowiu i dobrostanie zwierząt.

¹¹ Na ten temat zob. rozporządzenie WE Rady nr 510/2006 z 20 marca 2006 r. (które uchylilo poprzednie rozporządzenie EGW nr 2081/92), wprowadzające ochronę oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych, w rozumieniu, w którym już w preambule promowanie produktów jakości może stanowić znaczącą korzyść dla gospodarki wiejskiej (zwłaszcza na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub obszarach peryferyjnych), dla wzrostu dochodu rolników, a także dla utrzymywania ludności wiejskiej na takich obszarach. Biorąc pod uwagę szczególne właściwości produktów pochodzących z określonego obszaru geograficznego, uważa się za potrzebne przyjęcie w odniesieniu do nich przepisów szczególnych, komplementarnych do uregulowań ogólnych w dziedzinie etykietowania, które wprowadzałyby obowiązkowe stosowanie właściwych symboli i oznaczeń dla ułatwienia identyfikacji i kontroli. Zob. ponadto rozporządzenie WE Rady nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. o produkcji ekologicznej i etykietowaniu produktów ekologicznych (uchylające

Food quality można sprowadzić do szerokiej koncepcji bezpieczeństwa żywności w zakresie, w jakim musi odpowiadać interesom konsumenta, różnym od tych nieodłącznych dla ochrony higieniczno-sanitarnej. Jednym z celów instrumentów prawnych w zakresie jakości jest zyskanie zaufania konsumenta co do właściwości (organoleptycznych, tradycyjnych, kulturowych, etycznych, socjalnych, środowiskowych), których ma prawo oczekiwać od wybranego produktu, abstrahując od wymagań o charakterze sanitarnym.

W odniesieniu do polityki jakości poszczególne kraje – zwłaszcza takie jak Włochy, cechujące się swoistymi produktami żywnościowymi – zaniepokojone są zanikaniem tradycyjnych jakości wobec wymagań jakościowych globalnego rynku odpowiadających innej logice (chodzi o drobki produktów żywnościowych)¹².

Wśród włoskich regulacji prawnych w tym zakresie wyróżniają się przepisy mające na celu wzmocnienie łańcuchów rolno-spożywczych pod kątem bezpieczeństwa żywności, promowania dobrowolnych procesów monitorowania żywności, powoływania instytucji publicznych i mieszanych (publicznych i prywatnych) dla koordynacji działalności administracji kompetentnej w dziedzinie bezpieczeństwa żywności oraz dla definicji polityki żywnościowej¹³, dla wprowadzania instrumentów programowania rolno-żywnościowego i leśnego¹⁴.

poprzednie rozporządzenie EWG nr 2092/91), którego pierwszy akapit preambuły podkreśla podwójną funkcję rolnictwa ekologicznego zorientowanego – z jednej strony – na rynek szczególnie odpowiadający na popyt na produkty ekologiczne, a z drugiej – na dostarczenie dóbr publicznych przyczyniających się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i rozwoju wiejskiego. W drugim akapicie preambuły położono akcent na ostatnie reformy WPR w zakresie orientacji rynkowej i oferty produktów jakości odpowiadających wymogom konsumentów. Art. 32 i 33 powyższego rozporządzenia określają także warunki, przy których spełnieniu produkty ekologiczne pochodzące z krajów trzecich mogą być wprowadzone na rynek UE. Kolejne rozporządzenia (nr 1235/2008 z 8 grudnia 2008 r. i nr 1254/2008 z 15 grudnia 2008 r.) określiły odpowiednie procedury aplikacyjne. O polityce jakości produktów rolno-spożywczych jako instrumencie wdrażania WPR zob. A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano 2005, s. 187 i n.

¹² Dalsze uwagi na ten temat można znaleźć w: M. D'Addezio, *Sicurezza degli alimenti...*, s. 392 i n.

¹³ Zob. art. 16, 18, 19, 20, 31 dekretu legislacyjnego nr 228 z 2001 r. dotyczącego „orientacji i modernizacji sektora rolnego”, a zwłaszcza art. 20, który ustanowił przy Prezesie Rady Ministrów Radę Rolno-Żywnościową jako organ konsultacyjny przy definiowaniu polityki rolno-żywnościowej.

¹⁴ Zob. dekret legislacyjny nr 227 z 2001 r. dotyczący „orientacji i modernizacji sektora leśnego”; art. 3 tego dekretu dotyczy programowania leśnego, które regiony muszą zdefiniować

Inne regulacje włoskie są specjalnie poświęcone regulacjom rynków rolno-spożywczych, ze szczególnym odniesieniem do kompetentnych podmiotów i instrumentów, służąc wykonywaniu działalności regulacyjnej¹⁵, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

3. Wymogi bezpieczeństwa energetycznego i agroenergia. Europejskie ramy prawne

Dokonanie podstawowego usystematyzowania porządku prawnego dotyczącego sektora produkcyjnego agroenergii nie jest łatwe z powodu fragmentaryczności i braku przepisów specjalnych. Nie ma obecnie regulacji poświęconych wyłącznie energiom (elektryczności, paliwom, biogazowi) wytwarzanych z dóbr, działalności, płodów rolniczych i produktów ubocznych rolnictwa. Innymi słowy – nie potrafimy obecnie ukształtować w omawianej materii mikrosystemu. Sytuacja przypomina tę, w której od lat stawiały nas przepisy krajowe i wspólnotowe w obszarze żywnościowym i środowiskowym, czyniąc coraz delikatniejszymi zarówno zadania programowania instytucji publicznych i prywatnych, jak i intencje działania producentów rolnych i nierolnych.

W odniesieniu do agroenergii toczy się żywa dyskusja. Poza głosami zwracającymi uwagę na negatywne reperkusje, jakie uprawy agroenergetyczne mogłyby mieć dla środowiska naturalnego, są takie, które przypisują agroenergii pozytywną i znaczącą rolę w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju. Spośród tych ostatnich nie brakuje wypowiedzi, w których chęć pozyskania agroenergii uznaje się za podstawę polityki rolnej wielu krajów, mającej zachęcać producentów rolnych do przeznaczania gruntów pod uprawę roślin energetycznych zamiast na produkcję żywności, powodując w ten sposób lub zwiększając zagrożenie dla *food security*¹⁶. Zagrożenie jest związane z produkcją paliw między innymi z upraw rzepaku, słonecznika, soi, kukurydzy, buraka cukrowego, pszenicy i innych zbóż.

na podstawie wytycznych wydanych przez Ministra Polityk Rolnych, Leśnych i Ministra Środowiska.

¹⁵ Zob. zwłaszcza dekret nr 102/2005 o regulacji rynków rolno-żywnościowych. W obszarze agroenergii mogą być także przydatne art. 1, 2, 9, 10 i 15; zob. *infra*, przypis nr 33.

¹⁶ Na ten temat zob. S. Bolognini, *Food security, food safety e agroenergie...*, s. 323 i n.

Jeżeli chodzi o biomasę pochodzącą z rolniczych odpadów organicznych, rybołówstwa, uprawy lasu i z przemysłu z nimi powiązanego, nie powoduje ona uszczuplenia terenów przeznaczanych na produkcję żywności, wręcz przeciwnie – obserwuje się, że promowanie jej mogłoby sprzyjać nowym możliwościom ekonomicznym na obszarach wiejskich i zwiększeniu dochodów rolników¹⁷. Należy jednak podkreślić, że ryzyko zmniejszania się terenów rolnych przeznaczanych na produkcję żywności jest problemem także w wypadku wytwarzania innych energii ze źródeł odnawialnych (takich jak energia fotowoltaiczna, słoneczna i wiatrowa) z powodu możliwego umiejscowienia odpowiednich urządzeń na tych terenach.

Takie instrumenty agroenergetyczne można spotkać zarówno w pierwszym, jak i w drugim filarze WPR, zmienionej reformą z 2003 r. i uzupełnionej w 2009 r. także przez *health check*, w następstwie wzrastającego znaczenia, jakie Unia Europejska przypisuje celom środowiskowym w ramach WPR¹⁸. Zainteresowanie energią ze źródeł odnawialnych w ostatnich latach wzrosło w rezultacie oddziaływania różnych czynników, po części wspólnych dla Unii Europejskiej i całego świata.

Silna zależność Starego Kontynentu od importu ropy, kontrola konsumpcji energii i coraz szersze czerpanie energii ze źródeł odnawialnych, wraz z wymaganiami bezpieczeństwa zaopatrzenia, oszczędności energetycznej i wzrostem wydajności energetycznej, tworzą istotne uzasadnienie pakietu środków skierowanych na ograniczanie emisji gazu i tzw. efektu cieplarnianego oraz poszanowanie zarówno protokołu z Kioto w sprawie zmian klimatu, jak i kolejnych zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez Unię Europejską w kwestii redukcji emisji gazów 2012 r.

W tej dziedzinie mieści się wiele przepisów prawnych przyjętych przez Wspólnotę Europejską, w ciągu ostatnich 30-40 lat, których podstawy prawne były wcześniej tworzone z regulacji dotyczących zbliżania legislacji, a obecnie – po Traktacie lizbońskim – można je przypisać polityce unijnej w sektorze energii, zgodnie z już wspomnianym

¹⁷ Tak F. Adornato *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura a un nuovo modello di sviluppo*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2008, nr 1, s. 1 i n.

¹⁸ W tym zakresie zob. rozporządzenie Rady WE nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. ze zm., dotyczące wsparcia rozwoju wiejskiego, rozporządzenia WE nr 1782/2003, uchylone i zastąpione przez rozporządzenie WE Rady nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r., ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

art. 194 TFUE, który powinien być analizowany łącznie z poprzednim art. 191, w zakresie, w jakim w ramach polityki środowiskowej Unii został wprowadzony szczególny cel promowania walki ze zmianami klimatycznymi¹⁹.

Stosunkowo niedawno zostały wydane ostatnie europejskie akty prawne dotyczące wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii pochodzących z rolnictwa (w szerokim znaczeniu). Jeśli zatem żywność i energia były niegdyś segmentami rynku w oddzielnych sektorach gospodarczych, dziś już tak nie jest. Mam tu na myśli zwłaszcza dyrektywę Parlamentu i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającą i w następstwie uchylającą dwie poprzednie dyrektywy, jak również komunikaty Komisji UE nr 160/01-160/02 z 2010 r., do których wróćę krótko w dalszej części.

Ponadto jest kilka innych dyrektyw dotyczących generalnie sektora energetycznego, które – choć nie bezpośrednio – mogą mieć wpływ na konsumpcję energii. Ostatnim przykładem jest dyrektywa nr 2010/30/UE w sprawie wskazania (przez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcji) zużycia energii oraz innych zasobów²⁰.

Zgodnie z ogólnym celem promowania bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, dyrektywa nr 2009/28/WE: a) wprowadza wspólne ramy dla produkcji i rozwoju rynku energii ze źródeł odnawialnych; b) ustanawia obowiązkowe cele krajowe; c) potwierdza, że dla modelu energetycznego skupionego na takich źródłach konieczna jest współpraca strategiczna pomiędzy krajami członkowskimi, z udziałem – jeżeli tego wymaga sytuacja – regionów i samorządów lokalnych; d) definiuje funkcję i regulację prawną gwarancji pochodzenia energii elektrycznej, ciepła i zimna, odnośnie do pochodzenia określonej kwoty energii ze źródeł odnawialnych²¹; e) określa parametry zobowiązujące do produkcji paliwa i biocieczy; f) podkreśla zainteresowanie Unii podpisaniem umów wielostronnych i dwustronnych oraz wprowadzaniem dobrowolnych systemów na pozio-

¹⁹ W kwestii zrekonstruowania ram prawnych w odniesieniu do przedmiotowej legislacji i polityki na poziomie wspólnotowym i na poziomie niektórych krajów członkowskich zob. *Agroenergia. Attori, strategie e contesti locali*, red. M. Reho, Milano 2009.

²⁰ Dyrektywa nr 2010/30/UE z 19 maja 2010 Parlamentu i Rady jest jednym z pierwszych aktów prawnych Unii, który ma za podstawę prawną nowy art. 194 § 2 TFUE w obszarze polityki energetycznej. Art. 16 dyrektywy ustanawia dzień 20 marca 2011 r. terminem przyjęcia przez kraje członkowskie, 20 lipca 2011 r. początkiem stosowania przepisów.

²¹ Zob. pkt 52 preambuły oraz art. 15.

mie międzynarodowym lub krajowym, określających normy dla zrównoważonej produkcji paliw i biocieczy i potwierdzających przestrzeganie tych regul²².

Odnosnie do podstaw zrównoważonego rozwoju sformułowane są następujące uzasadnienia i zalecenia:

1) wzrost popytu światowego na takie energie i rekomendacja ich stosowania przewidziane przez dyrektywę nie powinny skutkować zachęcaniem do niszczenia terenów o bogatej bioróżnorodności,

2) te same energie nie powinny pochodzić z upraw uzyskanych z terenów cechujących się wysoką ilością węgla w glebie lub w roślinności.

Art. 17 tego samego aktu unijnego przewiduje – niezależnie od faktu, czy surowce są pozyskiwane wewnątrz, czy poza Unią – że energia wytwarzana z biopaliwa lub biocieczy jest brana pod uwagę dla celów określonych przez § 1 lit. a-c tylko wówczas, gdy przestrzega się wymienionych kryteriów zrównoważonego rozwoju – o wiele mniej licznych dla przypadków, w których dwa źródła energetyczne pochodzą z odpadów i pozostałości innych niż odpady z rolnictwa, gospodarki wodnej, rybołówstwa i leśnictwa.

Z § 1 wynika ponadto, że biopaliwa i biociecze:

a) nie powinny być produkowane z surowców naturalnych otrzymanych na terenach o wysokich walorach bioróżnorodności, a więc na obszarach, które w styczniu 2008 r. i później miały status lasów pierwotnych lub innych terenów leśnych, terenów przeznaczonych na ochronę natury lub ekosystemów, naturalnych muraw itp., niezależnie od faktu, czy zachowały powyższy status;

b) nie powinny być produkowane z surowców otrzymanych na terenach zasobnych w węgiel, które w styczniu 2008 r. miały określony status, a później go straciły (strefy wilgotne, strefy leśne, ale także tereny o powierzchni większej niż 1 ha, charakteryzujące się obecnością drzew o wysokości ponad 5 metrów itp.).

Dla surowców rolnych wytwarzanych we Wspólnocie i wykorzystywanych do produkcji biopaliwa i biocieczy ustanowiono kryterium przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności (*cross compliance*) i innych przepisów prośrodowiskowych określonych przez rozporządzenie WE nr 73/2009 zawierające jednolite normy dotyczące bezpośredniego wsparcia rolników w ramach WPR.

²² Zob. pkt 79 preambuły.

Dyrektywa z 2009 r. o energii odnawialnej dla pełniejszego wykorzystania potencjału biomasy stanowi także, że kraje członkowskie powinny promować większe wykorzystanie istniejących źródeł drewna i do rozwoju nowych systemów gospodarki leśnej.

Art. 17 § 7 stanowi, że od 2012 r., a następnie co dwa lata, Komisja przedstawiać będzie Parlamentowi i Radzie sprawozdania dotyczące zarówno wpływu wzrostu popytu na biopaliwa na zrównoważony rozwój społeczny w Unii i w krajach trzecich, jak i wpływu polityki wspólnotowej w zakresie biopaliw na dostęp do produktów żywnościowych w przystępnych cenach (zwłaszcza dla ludności krajów rozwijających się) oraz na inne kwestie ogólne związane z rozwojem.

Dwuletnie sprawozdania powinny weryfikować poszanowanie regulacji w zakresie przeznaczenia terenów i precyzować, czy kraje trzecie i kraje członkowskie, wytwarzające surowce do biopaliw zużywanych w Unii, ratyfikowały i wdrożyły określone enumeratywnie konwencje międzynarodowe, z których wiele ma charakter socjalny i dotyczy praw pracowników, inne natomiast odnoszą się do ochrony bioróżnorodności. Z kolei art. 23 wyznacza Wspólnocie zadanie nadzoru (na podstawie sprawozdań składanych przez państwa członkowskie i zainteresowane kraje trzecie) nad pochodzeniem biopaliw i biocieczy oraz skutkami ich produkcji, łącznie z wpływem wynikającym ze zmiany przeznaczenia terenów w Unii i w krajach trzecich.

Z dalszej części dyrektywy wyraźnie przebiega niepokój spowodowany przewidywanymi implikacjami środowiskowymi i społecznymi, jakie wiążą się z omawianą tematyką. Mniejsze znaczenie przypisywane jest kwestii *food security* na terytorium europejskim, która obecnie jest rozważana jedynie w ramach monitoringu zwiększonego popytu i podaży na biopaliwa. Odnosi się wrażenie, że Unia postępuje małymi krokami w krytycznej ocenie sektora rolno-żywnościowego wobec promowania sektora agroenergetycznego. To strategia krótkoterminowa.

Wzrost powierzchni upraw roślin energetycznych następuje kosztem terenów leśnych, obszarów chronionych itp. Wydaje się, że naturalnie predysponowanymi do takich upraw są tereny rolne, które – ze względu na swoją charakterystykę – służą również produkcji żywności. Odczuwalny jest brak jakiegokolwiek uregulowania publicznych instrumentów planowania zorientowanych na zrównoważenie produkcji rolnej przeznaczonej na żywność i na wzrost energii odnawialnych pochodzących z sektora rolnego.

Jest to dość niepokojące, także w świetle uwag dotyczących tzw. reformy średnioterminowej WPR, zwłaszcza w kwestii braku jakiegokolwiek

instrumentu planowania produkcji rolnej wobec wprowadzenia instrumentu oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji, który pozwala rolnikom wybrać dowolnie, czy i co uprawiać, powodując w ten sposób trudności w kontrolowaniu oferty²³.

Obok braku instrumentów publicznych planowania należy wspomnieć znikomą uwagę, jaką na poziomie europejskim poświęca się roli planowania prywatnego. W odniesieniu do rozporządzenia nr 1234/2007, tzw. rozporządzenia o OWR (jednolitej Organizacji Wspólnych Rynków), część włoskiej doktryny zanotowała zmniejszone zainteresowanie Unii stowarzyszeniami lub organizacjami producentów, które mogłyby zająć się zarówno koordynacją produkcji rolnych w kierunkach oczekiwanych przez rynek, jak i godzeniem wymogów żywnościowych i energetycznych²⁴.

Jeżeli chodzi o dwa powoływane już komunikaty Komisji (nr 160/01 i 160/02), powiązane z dyrektywą nr 2009/28/WE, to pierwszy z nich dotyczy dobrowolnych systemów i standardowych wartości stosowanych w reżimie zrównoważonego rozwoju biopaliw i biocieczy, a drugi – wdrażania w praktyce unijnego reżimu zrównoważonego rozwoju dla tych samych produktów oraz norm kalkulacji dla biopaliw.

Pierwszy komunikat wyjaśnia sposoby stosowania w następnych latach instrumentów reżimu zrównoważenia, przyjętych w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego podmiotów gospodarczych. Chodzi o dwa wyodrębnione instrumenty: pierwszy w zakresie oceny i uznania „dobrowolnych systemów” lub „umów dwustronnych lub wielostronnych”, drugi w dodawaniu lub w uaktualnianiu standardowych wartości. W pierwszym dokumencie Komisja wyraża przekonanie, że dobrowolne systemy mogłyby mieć o wiele większy wpływ na rynki surowców niż rynki biopaliw i biocieczy, czego potencjalnym efektem ubocznym może być wzmocnienie zrównoważonej produkcji surowców rolnych. Proces ten mogłoby wzmocnić podpisanie umów dwustronnych lub wielostronnych²⁵.

W drugim komunikacie Komisja podkreśla, że kryteria zrównoważenia przewidziane przez dyrektywę nr 2009/28/WE są w pełni zharmonizowane na poziomie UE i zostały przyjęte na podstawie art. 95 poprzedniego TWE w dziedzinie rynku wewnętrznego. Ponadto komunikat

²³ Tak L. Costato, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 4, s. 454 i n.

²⁴ W tym sensie zob. A. Jannarelli, *Mercato agricolo europeo*, w: *Enciclopedia del diritto, Annali II*, t. 2, Milano 2008, s. 785; S. Bolognini, op. cit., s. 330 i n., gdzie w przypisie 69 cytowany jest odmienny pogląd doktryny.

²⁵ Zob. § 4 konkluzji komunikatu nr 160/01.

precyzuje, że wymagania i normy sprzyjające utrzymaniu dobrych warunków rolnych i środowiskowych przez rolników Unii stosuje się tylko do biopaliw i biocieczy produkowanych z surowców pochodzących z UE. W tym celu państwa członkowskie będą musiały włączyć do swoich systemów kontroli tych rolników, którzy dostarczają surowców do produkcji biopaliw i biocieczy, a nie podlegają takim systemom.

4. Cele i instrumenty w trakcie opracowywania we włoskim porządku prawnym

W odpowiedzi na zobowiązania ustanowione przez dyrektywę nr 2009/28/WE, Włochy wzmacniają i realizują własne cele krajowe i instrumenty wdrażające w dziedzinie energii odnawialnej.

Ustawa nr 13 z 2009 r.²⁶ w art. 8 *bis* wprowadziła kryterium podziału pomiędzy regiony i prowincje autonomiczne minimalnej kwoty wzrostu energii produkowanej ze źródeł odnawialnych, aby osiągnąć w 2020 r. cel 17% końcowej konsumpcji energii pochodzącej z takich źródeł. Chodzi o tzw. *burden sharing*, który przez niektórych obserwatorów jest ujmowany jako stosunek między mapą a obszarem lub między prawem a rzeczywistością. Regulacja wspólnotowa z 2009 r. przyznała Parlamentowi delegację do przyjęcia wspomnianej dyrektywy, ustanawiając szczególne kryteria wykonania delegacji.

Zgodnie z art. 4 dyrektywy WE o promowaniu stosowania energii ze źródeł odnawialnych, w czerwcu 2010 r. rząd włoski (z inicjatywy Ministra Rozwoju Gospodarki) przedstawił plan krajowego działania na rzecz energii odnawialnych, który – w zakresie kryteriów sformułowanych przez Parlament w celu wdrożenia dyrektywy – zawiera strategię wykonawczą osiągnięcia powyższego celu 17%. Dokument zwraca uwagę, jaką już od jakiegoś czasu Włochy skupiały na rozwoju źródeł odnawialnych, i wyodrębnia zarówno cele dotyczące bezpieczeństwa zaopatrzenia i korzyści społeczno-ekonomicznych i środowiskowych, jak i podstawowe założenia działania strategicznego. Dlatego środki dodatkowe, obok tych już stosowanych, są przewidziane w odnowionym zobowiązaniu wymaganym przez regulację unijną dla zapewnienia zrównoważonego

²⁶ O przekształceniu w ustawę, ze zmianami, dekretu nr 208 z 30 grudnia 2008 r. wprowadzającego „środki nadzwyczajne w obszarze zasobów wodnych i ochrony środowiska”.

rozwoju różnych sektorów, które konkurują w osiągnięciu ustalonych celów.

Silny akcent położono ponadto na mechanizmy wsparcia, na uproszczenie procedur autoryzacji, na niektóre instrumenty przekrojowe, takie jak międzyregionalny program operacyjny dotyczący źródeł odnawialnych i oszczędności energetycznej i odnawialny „fundusz z Kioto”. Pierwszy zawiera dotację finansową na działania w sektorze biomasy; drugi pozwala na finansowanie źródeł odnawialnych, badania i zarządzanie gospodarką leśną. Istnieją nadto środki na realizację projektów naukowych, na optymalizację łańcucha poprzez prowadzenie badań agronomicznych i genetycznych, a także na rozwój łańcuchów produkcyjnych w celu osiągnięcia biopaliw drugiej generacji, rozwoju łańcucha biodiesla i biogazu itp.

Jeżeli chodzi o środki będące poza naszym zainteresowaniem, należy przypomnieć ten dotyczący kryteriów zrównoważenia i weryfikacji zgodności w dziedzinie biopaliw i innych biocieczy w rozumieniu art. 17-21 dyrektywy WE nr 28 z 2009 r., a także te skierowane na promowanie stosowania energii z biomasy.

W odniesieniu do kryteriów zrównoważenia wyodrębnia się instrument monitorowania łańcucha obejmującego wszystkie fazy cyklu produkcyjnego, od surowców rolnych do produktu końcowego, a w wypadku produktów ubocznych – od miejsca pochodzenia. Pozwoli to na weryfikację lokalizacji produkcji i na nadanie każdej kolejnej fazie wartości emisji do atmosfery gazu cieplarnianego. Dokument ten jest przykładem pierwszego doświadczenia zrealizowanego we Włoszech w odniesieniu do biocieczy pochodzących z olejów roślinnych czystych, których monitorowanie jest jednym z koniecznych wymogów przystąpienia do szczególnej taryfy promocyjnej i pozwala przejść cały łańcuch – prowadzący od przedsiębiorstwa rolnego, poprzez przetwórcę, aż do podmiotu, który stosuje biociecz.

W omawianym systemie warto podkreślić stworzenie przy Ministrze Polityki Rolnej portalu informacyjnego, za pomocą którego podmioty zainteresowane przetwarzaniem w energię elektryczną czystych olejów roślinnych mogą realizować wszystko to, co jest konieczne do kontroli i monitorowania łańcucha; działania, które powinny być wdrożone odpowiednio przez przedsiębiorstwo rolne, przetwórcę nasion oleistych i producenta energii. Jeden z celów omawianego instrumentu zawiera dowartościowywanie produkcji z odpadów oraz działalności badawczej i rozwoju skierowanej na produkcję biopaliw drugiej generacji.

Jeżeli chodzi o krajowy rejestr terenów, z których nie powinny być otrzymywane surowce przeznaczone na energię odnawialną, akt planowania odsyła do stref wyodrębnionych przez regulacje krajowe o obszarach chronionych, o krajowym rejestrze rolno-leśnych biotopów itp.

W celu przyczynienia się do rozwoju dobrowolnych systemów certyfikacji zrównoważenia biopaliw i biocieczy plan przewiduje: możliwość wyodrębnienia z normy UNI 22005:2008 dla łańcucha rolno-spożywczego procedury weryfikacji przestrzegania kryteriów zrównoważenia lub możliwość żądania od operatorów „certyfikacji łańcucha ochrony opartej na równowadze masy”, której schemat mógłby być wyprowadzony z dyrektywy brytyjskiej *Renewable Transport Fuels Obligation* (RTFO). Warto podkreślić, że jedynie pierwsza opcja odwołuje się bezpośrednio do działu rolno-spożywczego.

Spośród środków skierowanych na promowanie stosowania energii z biomasy niektóre są zorientowane na zwiększenie jej dostępności, biorąc jednak pod uwagę innych użytkowników biomasy (a więc sektory oparte na rolnictwie i gospodarce leśnej)²⁷. Przekłada się to przede wszystkim na rozpoznanie obszarów, które mogą służyć wzrostowi dostępności do biomasy. Jeżeli chodzi o odchody zwierzęce i drobiowe, plan podkreśla, że ich stosowanie w celach energetycznych oferuje hodowcom zwierząt sposób utylizacji odpadów, który nie musi się liczyć z problematycznymi limitami koncentracji azotu. W ten sposób odchody zwierzęce stają się przedmiotem innowacyjnych dowartościowań produkcji energii odnawialnej z materii zanieczyszczającej, trudnej do utylizacji, nie powodując jednak zmniejszenia zasobów ziemi rolnej²⁸.

W końcu, biorąc pod uwagę wpływ upraw biomasy na inne sektory, mające za podstawę rolnictwo i leśnictwo, przewidziany został monitoring, który będzie mógł się opierać na informacjach będących w posiadaniu Ministerstwa Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej, jak też na interpretacji zdjęć. Pierwsze uwagi krytyczne odnośnie do krajowego planu energetycznego (niektóre były już sformułowane przez stowarzyszenia rolne) pokazują: wymóg spójnego obrazu priorytetów i większej stabilności zachęt dla energii odnawialnych z biomasy, co dałoby podmiotom (w tym rolnikom) pewność inwestycji i realnie premiowałoby produkcję rolną oraz wydajność energetyczną łańcuchów; potrzebę powiązania pro-

²⁷ Zob. pkt 78 preambuły dyrektywy.

²⁸ Chodzi np. o produkcję bioetanolu, uważanej za innowacyjne wykorzystanie energetyczne odpadów zwierzęcych.

dukcji rolnej dla celów energetycznych z produkcją dla celów żywnościowych (produkcja biomasy nie byłaby oddzielona od tej tradycyjnej rolniczej, w przeciwnym razie pierwsza mogłaby spowodować ograniczenie lub zastąpienie drugiej); uproszczenie i racjonalizację normatywną i administracyjną podporządkowaną rozwojowi źródeł odnawialnych w sposób ułatwiający stworzenie łańcuchów agroenergetycznych i zapewniający ich efektywne zrównoważenie.

5. Prawnik i prawo rolne wobec potrzeby koordynacji wymogów żywnościowych z energetycznymi

Co w tym stanie prawnik może powiedzieć, zasygnalizować lub dodać?

Przede wszystkim potrzebne są następujące uwagi skierowane głównie do producentów: kategorie i instrumenty bezpieczeństwa, łańcuchów i monitoringu, certyfikacji i instrumentów informacji istnieją zarówno w sektorze rolno-spożywczym, jak i agroenergetycznym i wydają się tworzyć jedność lub formować na podobieństwo modeli.

Wymagania bezpieczeństwa produktów rolnych nie są takie same w odniesieniu do sektora żywnościowego i energetycznego. Procedury i modele prawne regulujące odpowiednie procesy produkcji i dystrybucji nie są i nie mogą być takie same dla wszystkich podmiotów. W razie potrzeby będą musiały być skoordynowane i zrationalizowane przez ustawodawcę lub w drodze wykładni.

Symptomatyczny może być jeden przykład. Regulacje dotyczące bezpieczeństwa higieniczno-sanitarnego i jakości produktów rolno-spożywczych zawiera rozporządzenie nr 178/2002 i normy systemów jakości. W zakresie odpowiedzialności producenta za szkody wyrządzone przez produkt niebezpieczny uważa się, że normy włoskiego kodeksu konsumpcji²⁹ muszą być interpretowane w świetle zasad tego rozporządzenia. Natomiast w odniesieniu do produktów rolnych przeznaczonych do pozyskiwania energii aktualnie obowiązującymi normami dotyczącymi gwarancji bezpieczeństwa są uregulowania zawarte w kodeksie konsumpcji³⁰, dotyczące produktów w ogóle. Zastosowanie ma także kodeksowa regulacja o odpowiedzialności producenta za szkody wyrządzone przez produkt niebezpieczny.

²⁹ Aktualnie zawarty w dekrete legislacyjnym z 6 września 2005 r., nr 206 ze zm.

³⁰ Zob. zwłaszcza art.102 i n.

Jeżeli chodzi o jakość biopaliw, stosuje się szczególne normy przewidziane przez odpowiednią dyrektywę europejską nr 2009/30³¹.

W odniesieniu do instrumentów koncentracji i programowania działalności produkcji rolnej w celu zapobieżenia i odsunięcia ryzyka kryzysu żywnościowego i nadwyżki produktów energetycznych, prawnik – poza postulowaniem rozważenia odpowiedniego instrumentu i wprowadzenia go przez kompetentne organy publiczne i prywatne – może wskazać narzędzia już istniejące w systemie.

Sugestii w tym zakresie może być wiele. Należy między innymi:

- stworzyć radę rolno-przemysłowo-środowiskową, w której partycypowałyby lub przy której zgromadziłyby się rada rolno-żywnościowa wprowadzona we włoskim systemie przez dekret legislacyjny nr 228/2001;

- odwołać się do programowania wynegocjowanego w myśl art. 31 tego samego dekretu legislacyjnego, stosując w tym celu systemy i umowy dobrowolne;

- odwołać się do dekretu legislacyjnego nr 102/2005 o regulacji rynków rolno-żywnościowych ze względu na zawarte w nim przepisy dotyczące produktów rolnych³², w celu zastosowania instrumentów porozumień i zadań programowania przypisanych organizacjom producentów;

- zastanowić się nad wkładem bioekonomii w odniesieniu do możliwości reklasyfikacji odpadów rolnych;

- postulować przyjęcie rolnych technologii produkcyjnych, które ograniczają konsumpcję wody i koszty produkcji³³;

- wziąć pod uwagę, że biopaliwa drugiej generacji wymagają skomplikowanej biotechnologii, a zwłaszcza genetycznie modyfikowanych organizmów (najwyższy czas, aby we Włoszech wydać regulację o koegzystencji upraw genetycznie modyfikowanych i niemodyfikowanych).

Biorąc pod uwagę przedstawiony powyżej kontekst, wydaje się, że przestrzeni dla prawa rolnego w przyszłości nie zabraknie: oczywiście jego wymiar będzie bardziej zróżnicowany, wyartykułowany, międzysektorowy i interdyscyplinarny. Prawo rolne, uwzględniając wymagania żywno-

³¹ Dyrektywa 2009/30/WE o jakości paliw, zmieniająca dyrektywę 98/70/CWE.

³² Zob. art. 1, 2, 9, 10 i 15, w których obok produktów i rynków rolno-żywnościowych pojawiają się szersze definicje produktów rolnych, rynku lub rynków (dostęp, regulacja, itd.).

³³ Przykładem są tzw. *skyland*, tj. wertykalne formy produkcji uważane za bardziej efektywne od tradycyjnych upraw, redukują bowiem zużycie wody, koszty i odległość między miejscem produkcji a miejscem konsumpcji. W każdym razie eksperci zauważają, że *skyland*, choć prezentują jedną z nowoczesnych technologii i sposobów produkcji, mają pierwowzór w wiszących ogrodach antycznej Babilonii.

ściowe, poddawane jest wpływowi środowisk związanych z ekologią i energetyką. Stałe pozostają podwaliny stworzone przez regulacje dotyczące użytkowania samej ziemi lub mające na względzie wymiar terytorialny oraz przez regulacje działalności produkcyjnej w zakresie dóbr i usług. Pod względem kategorii bezpieczeństwa w ogóle, rozwoju zrównoważonego i równowagi ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, które nas bliżej dotyczą, ponieważ są ustanowione przez przepisy wspólnotowe ze źródeł pierwotnych Unii Europejskiej, rolnictwo i jego prawo ujawniają – bez wątplenia interesujący – potencjał zarówno treściowy, jak i w zakresie aktualizacji systemowej.

SAFETY AND COORDINATION OF FOOD REQUIREMENTS WITH ENERGY REQUIREMENTS – NOVEL PROBLEMS IN AGRICULTURAL LAW

S u m m a r y

The paper presents considerations concerning issues of safety and coordination of food requirements with energy requirements. Food safety may be viewed in different aspects – security, safety and quality. Agriculture should satisfy food needs of the human population, as well as contribute to the diversification of energy supply sources and meet the constantly increasing requirements concerning environmental protection. At the same time incentives for agri-energy production are connected with the risk of a reduction of food production. The author analysed EU and Italian regulations. In the conclusions it was stated that e.g. safety requirements pertaining to agricultural product safety are not identical for products to be used as food and those comprising energy sources. Thus procedures and legal models, regulating respective production and distribution processes are not and may not be identical for all entities. Agricultural law, taking into consideration food requirements, is influenced by ecological and energy concerns; thus there is ample space for its development.

SICUREZZA E COORDINAMENTO DELLE ESIGENZE ALIMENTARI CON QUELLE ENERGETICHE: NUOVE PROBLEMATICHE PER IL DIRITTO AGRARIO

S o m m a r i o

L'oggetto delle considerazioni è la questione della sicurezza e del coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche. La sicurezza alimentare ha dimensioni diverse – *security*, *safety* e qualità. L'agricoltura deve rispondere ai bisogni nutrizionali dell'uomo ed anche contribuire alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico nonché soddisfare le esigenze sempre crescenti nell'ambito della tutela ambientale. Al

tempo stesso, agli incentivi alla produzione agroenergetica è legato il rischio della riduzione della produzione alimentare. L'autrice analizza le regolazioni dell'Unione europea e quelle italiane. Concludendo, sostiene tra l'altro che i requisiti di sicurezza per i prodotti agricoli non sono uguali ai fini alimentari ed energetici. Per cui, le procedure e i modelli giuridici, i quali regolano i relativi processi di produzione e distribuzione, non sono e non possono essere uguali per tutti i soggetti. Il diritto agrario, tenendo conto delle esigenze alimentari, è soggetto all'influenza di carattere ecologico ed energetico, lo "spazio" per il suo sviluppo non manca.

**ROMAN BUDZINOWSKI,
ANETA SUCHOŃ,
KAMILA BŁĄŻEJEWSKA**

Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach*

1. Wstęp

Rozwój ustawodawstwa rolnego oraz orzecznictwa od ostatniego Kongresu Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego zdeterminowany był przez wiele czynników; zarówno przez czynniki o znaczeniu międzynarodowym (globalnym), regionalnym, jak też lokalnym¹. Warto w tym miejscu odnotować następujące uwarunkowania czy zjawiska:

a) globalny kryzys gospodarczy, niestabilność rynków wzrost cen żywności zwróciły uwagę na bezpieczeństwo żywnościowe w kontekście dzisiejszych potrzeb, a także przyszłego wzrostu zapotrzebowania na żywność. Dostęp do żywności po rozsądnych cenach nabrał – w tym kontekście – jakby nowego wymiaru, stał się niezmiernie istotnym argumentem zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. Uzasadniona też jest ochrona objętych kryzysem sektorów unijnego rolnictwa w ramach umów zawieranych przez Unię;

* Artykuł jest rozszerzoną wersją referatu *Développement scientifique et pratique du droit rural dans L'UE, dans les régions et dans L'OMC*, prezentowanego na XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law, Bukareszt 21-24 września 2011 r. Ocena rozwoju ustawodawstwa obejmuje okres od XXV Kongresu C.E.D.R. (wrzesień 2009 r.) do maja 2011 r. Strukturę artykułu wyznaczają pytania sformułowane przez Europejski Komitet Prawa Rolnego.

¹ O czynnikach rozwoju prawa rolnego zob. szerzej: R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 42 i n.

b) rokowania na forum WTO wprawdzie nie zakończyły się, ale UE ograniczyła już drastycznie wsparcie zakłócające handel, WPR dostosowała się z „wyprzedzeniem” do wymogów przyszłego porozumienia w ramach WTO, oddzielając – dla przykładu – pomoc bezpośrednią od produkcji, uzależniając ją od spełnienia wymogów rolnośrodowiskowych itd. Wprawdzie nie wyklucza to zmian w razie ewentualnego zakończenia rokowań, ale – jak można sądzić – przy takim działaniu „wyprzedzającym” nie będą to zmiany o charakterze zasadniczym;

c) UE zakończyła wiele sporów, a także zawarła liczne porozumienia dwustronne i wielostronne. Przykładowo należy wskazać porozumienie zainicjowane 15 grudnia 2009 r. między UE i krajami Ameryki Łacińskiej określające warunki ostatecznego rozstrzygnięcia nierozwiązanych dotychczas sporów dotyczących unijnego systemu przywozu bananów (Porozumienie genewskie), zakończenie 17 grudnia 2009 r. negocjacji między UE i Marokiem w sprawie porozumienia dotyczącego środków liberalizacji w zakresie produktów rolnych i rybackich, zakończenie 1 marca 2010 r. negocjacji pomiędzy UE, Peru i Kolumbią w sprawie podpisania porozumienia wielostronnego, dwustronne porozumienie osiągnięte 18 marca 2010 r. między Republiką Argentyny i Unią Europejską w sprawie sporu *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products* (Wspólnoty Europejskie – środki dotyczące zatwierdzania i wprowadzania do obrotu produktów biotechnologicznych) itd.;

d) zmianę systemu tworzenia unijnego prawa rolnego. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że akty prawne w zakresie rolnictwa mają być podejmowane w drodze zwykłej procedury prawodawczej, a zatem przy udziale Parlamentu Europejskiego². Wzmogło to potrzebę lepszego legitymizowania działań podejmowanych w ramach WPR. Obecne ustawodawstwo rolne UE jest konsekwencją przeglądu *Health Check* z 2008 r., jak też uwzględnienia bieżących uwarunkowań. Wprawdzie w analizowanym okresie nie zostały wydane akty unijnego prawa rolnego na miarę tzw. kodeksów unijnych (np. rozporządzenia nr 73/2009 czy 1234/2007)³, ale nie znaczy to, że – jak się dalej okaże – nie można mówić o rozwoju tego prawa;

² Zob. J. Martínez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 55 i n.

³ O europejskich „kodeksach” rolnych pisze F. Albisinni, *Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 122 i n.

e) liczne próby określenia kierunków rozwoju WPR po 2013 r., uwzględniające dotychczasowe doświadczenia, a także funkcjonowanie rynku światowego. Zmierzają one nie tylko – co oczywiste – do utrzymania WPR, ale zdają się wykluczać możliwość pełnej jej renacjonalizacji. W uzasadnieniu pakietu propozycji legislacyjnych ogłoszonych 12 października 2011 r. odnotowano oczekiwania co do lepszego rozdziału pomocy między państwa członkowskie (i w samych państwach), a także lepszego ukierunkowania środków służących rozwiązaniu problemów ochrony środowiska i skuteczniejszego przeciwdziałania niestabilności rynku.

Trudno w ograniczonych ramach artykułu dokonać szerokiej prezentacji regulacji prawnych dotyczących rolnictwa oraz formułować szczegółowe oceny. Podstawowe utrudnienie stanowi dynamika rozwoju oraz częstotliwość zmian. Dlatego stosuję się formułę polegającą na prezentacji podstawowych regulacji w danej dziedzinie.

2. Najważniejsze akty prawne i orzecznictwo w wybranych dziedzinach, z uwzględnieniem regulacji WTO, UE i prawa krajowego

2.1. Rolne prawo gospodarcze oraz rolne prawo strukturalne

W zakresie unijnego prawa gospodarczego oraz rolnego prawa strukturalnego na odnotowanie zasługują działania prawodawcze dotyczące regulacji rynku rolnego, płatności bezpośrednich oraz niektóre regulacje dotyczące rozwoju obszarów wiejskich. Z racji wspomnianego już kryzysu, niestabilności cen itd. funkcjonowanie rynku rolnego stało się przedmiotem szczególnej uwagi zarówno ustawodawcy unijnego, jak i polskiego.

W zakresie prawa unijnego zmiany dotyczyły nie tylko podstawowego aktu o jednolitej wspólnej organizacji rynku – rozporządzenia nr 1234/2007⁴

⁴ Np. rozporządzenie Rady (WE) nr 1140/2009 z 20 listopada 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku), Dz. Urz. UE, L.09.312.4; rozporządzenie Rady (WE) nr 1047/2009 z 19 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych w zakresie norm handlowych odnoszących się do mięsa drobiowego, Dz. Urz. UE, L.09.290.1; rozporządzenie Komisji (UE) nr 513/2010 z 15 czerwca 2010 r. zmieniające załącznik VI do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do dostosowania kwot,

(np. co do liczenia kar za nadprodukcję mleka, norm handlowych w odniesieniu do mięsa drobiowego na przetwory i produkty z mięsa drobiowego, wysokości kwot na rynku cukru itd.), ale także wielu innych przepisów. Zostało wydane rozporządzenie Komisji (UE) nr 1272/2009 z 11 grudnia 2009 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1234/2007 w odniesieniu do zakupu i sprzedaży produktów rolnych w ramach interwencji publicznej⁵, by zapewnić między innymi maksymalne uproszczenie i skuteczne funkcjonowanie mechanizmu interwencji publicznej w UE⁶. Przedmiotem regulacji stało się również wiele szczegółowych kwestii w zakresie funkcjonowania niektórych rynków rolnych. Tytułem przykładu należy wskazać na działania legislacyjne na rynku cukru, mające przeciwdziałać kryzysowej sytuacji w tym sektorze⁷.

Zmiany prawa unijnego w zakresie organizacji rynków rolnych spowodowały wiele dostosowawczych działań legislacyjnych w polskim prawie. Można tu wymienić ustawę z 22 października 2010 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych⁸, ustawę z 22 października 2010 r. o zmianie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego oraz niektórych innych ustaw⁹ czy ustawę z 24 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych¹⁰. Natomiast

poczynając od roku gospodarczego 2010/2011 w sektorze cukru, Dz. Urz. UE, L.10.150.40; rozporządzenie Komisji (UE) nr 848/2010 z 27 września 2010 r. wprowadzające odstępstwo – na rok gospodarczy 2010/2011 – od art. 63 ust. 2 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w zakresie terminów powiadamiania o przeniesieniu nadwyżki cukru Dz. Urz. UE, L.10.253.1.

⁵ Dz. Urz. UE, L.09.349.1 ze zm.

⁶ Z innych ważniejszych aktów prawa unijnego w zakresie organizacji rynków rolnych warto tu wymienić m.in. rozporządzenie Komisji (UE) nr 1125/2010 z 3 grudnia 2010 r. określające centra interwencyjne dla zbóż i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1173/2009 oraz rozporządzenie Komisji (UE) nr 578/2010 z 29 czerwca 2010 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1216/2009 w odniesieniu do systemu przyznawania refundacji wywozowych dla niektórych produktów rolnych wywożonych w postaci towarów nieobjętych załącznikiem I do Traktatu oraz kryteriów ustalania wysokości kwot takich refundacji

⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 222/2011 z 3 marca 2011 r. ustanawiające nadzwyczajne środki w odniesieniu do udostępniania pozakwotowego cukru i izoglukozy na rynku Unii z zastosowaniem obniżonej opłaty za przekroczenie kwoty krajowej w roku gospodarczym 2010/2011, Dz. Urz. UE, L 2011.60.6.

⁸ Dz. U. 2010, Nr 247, poz. 1650.

⁹ Dz. U. 2010, Nr 228, poz. 1486.

¹⁰ Dz. U. 2010, Nr 148, poz. 990.

szczegółowe kwestie stały się przedmiotem zmian wielu rozporządzeń wykonawczych.

Niezwykle istotne zmiany prawa unijnego oraz polskiego nastąpiły w zakresie płatności bezpośrednich. Odnotować należy zwłaszcza rozporządzenia Komisji (WE) określające szczegółowe zasady stosowania czy wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego szczegółowe zasady w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹¹. Już samo wejście w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 stało się powodem szerszych zmian polskiej ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹², poddanej kolejnym nowelizacjom ze względu na zmianę przepisów unijnych. Dla przykładu, zmiana dokonana ustawą z 17 lutego 2010 r.¹³ uchyliła między innymi przepisy regulujące przyznawanie płatności do powierzchni upraw roślin przeznaczonych na cele energetyczne, nastąpiły zmiany w zakresie pomocy dla plantatorów chmielu, a także dodano przepisy, które stanowią podstawę do realizacji wsparcia specjalnego, o którym mowa w art. 68 rozporządzenia nr 73/2009.

W znacznie mniejszym zakresie aktywność legislacyjna dotyczyła polityki strukturalnej. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na strukturalną funkcję dwóch działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich (z rozporządzenia Rady nr 1698/2005): rent strukturalnych (odpowiednik wcześniejszych emerytur ze wspomnianego rozporządzenia) oraz ułatwienia startu młodym rolnikom. Wobec dużego zainteresowania rentami strukturalnymi, wykraczającego poza zakładane limity finansowe, Polska uzyskała zgodę Komisji Europejskiej na przesunięcie środków finansowych w ramach PROW 2007-2013 na realizację tego działania, ale pod warunkiem

¹¹ 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 rynku wina, Dz. Urz. UE, L 316/65; Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1121/2009 z 29 października 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do systemów wsparcia dla rolników, ustanowionych w jego tytułach IV i V, Dz. Urz. UE, L 316/27; rozporządzenie Komisji (WE) nr 1120/2009 z 29 października 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE, L 316/1.

¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2008, Nr 170, poz. 1051 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 36, poz. 197.

wykazania większego wpływu rent strukturalnych na poprawę struktury obszarowej. Dlatego rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 lipca 2010 r.¹⁴ zostały zmienione szczegółowe warunki przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (np. podwyższono minimalną powierzchnię przekazywanego gospodarstwa, podwyższono i wyraźnie określono wymaganą powierzchnię gospodarstwa rolnego nabywcy. Nowością jest też powiązanie wymagań wobec nabywców przekazywanego gospodarstwa rolnego z przesłankami uzyskania wsparcia w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”¹⁵. Pozwala ono w istotny sposób wpływać na zmiany generacyjne i strukturalne w polskim rolnictwie.

2.2. Prawo ochrony środowiska w rolnictwie

Prawo ochrony środowiska w rolnictwie uległo rozbudowie zarówno w ramach prawa unijnego¹⁶, jak i prawa polskiego. Rozbudowa tego ostatniego jest wynikiem przede wszystkim wdrażania prawa unijnego. Jako przykład można podać ustawę z 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw¹⁷. Znakomita większość regulacji dotyczy uzupełnienia już obowiązującego systemu kontroli o wymogi wzajemnej zgodności, o których mowa w załączniku II pkt B i C rozporządzenia nr 73/2009 oraz wyznaczenia organów kontrolnych odpowiedzialnych za przeprowadzenie kontroli w tym zakresie. W Polsce od 1 stycznia 2011 r. obowiązują zasady wzajemnej zgodności określone jako Obszar B, obejmujący: zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt, zdrowotność roślin. Wiele

¹⁴ Dz. U. Nr 131, poz. 886.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 marca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 62, poz. 321). Bliżej zob. P. Blajer, *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle polityki rozwoju obszarów wiejskich (aspekty prawne)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 161 i n.

¹⁶ Np. wspomniane już rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r.; rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011 z 27 stycznia 2011 r. ustanawiające 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 25/8.

¹⁷ Dz. U. Nr 54, poz. 278.

bardziej szczegółowych kwestii z zakresu ochrony środowiska w rolnictwie zostało uregulowanych w licznych rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁸.

2.3. Prawo rolne żywienia i prawo rolne żywnościowe

Również została rozbudowana unijna i krajowa regulacja prawna w zakresie rolnego prawa żywienia i rolnego prawa żywnościowego. Podkreślić należy wagę, jaką Unia Europejska przywiązuje do kwestii bezpieczeństwa żywności (mając na uwadze zdrowie ludzi i zwierząt), a także samego bezpieczeństwa żywnościowego. Świadczy o tym już choćby rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 351/2011 z 11 kwietnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 297/2011 wprowadzające specjalne warunki regulujące przywóz paszy i żywności pochodzących lub wysyłanych z Japonii w następstwie wypadku w elektrowni jądrowej Fukushima¹⁹. Wymienić w tym miejscu należy też rozporządzenie Komisji (UE) nr 16/2011 z 10 stycznia 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt²⁰, mające na celu skuteczniejsze działanie systemu RASFF.

Obserwuje się również wzrost znaczenia „systemów jakości handlowej” produktów, o czym świadczy opublikowanie 8 grudnia 2010 r. propozycji zmian legislacyjnych Komisji Europejskiej w ramach tzw. pakietu jakości²¹.

¹⁸ Np. rozporządzenie z 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm, Dz. U. Nr 39, poz. 278; rozporządzenie z 11 marca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 39, poz. 218; rozporządzenie z 9 marca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2011 Nr 55, poz. 286; rozporządzenie z 31 maja 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 94, poz. 608; rozporządzenie z 18 marca 2010 r. w sprawie niektórych warunków produkcji ekologicznej, Dz. U. Nr 56, poz. 348 itd.

¹⁹ Dz. Urz. UE, L 97/20

²⁰ Dz. Urz. UE, L 2011.6.7. Z innych aktów warto wymienić np. rozporządzenie Komisji (WE) nr 1162/2009 z 30 listopada 2009 r. ustanawiające środki przejściowe do celów wykonania rozporządzeń (WE) nr 853/2004, (WE) nr 854/2004 oraz (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz. UE, L 2009.314.10.

²¹ D. Gadbin, *Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 37.

Ogromne znaczenie, z uwagi na kryzys, zyskało zagadnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Produktywność rolnictwa i zrównoważona produkcja stały się największymi wyzwaniami spójnej polityki rolnej i polityki rozwoju Unii Europejskiej²², a w aspekcie globalnym – „walka z ubóstwem i głodem”²³. Na tym tle na uwagę zasługuje działalność UE w zakresie poprawy funkcjonowania łańcucha dostaw żywności.

Zmieniało się również polskie prawo żywnościowe. Nowelizacji została poddana podstawowa w zakresie bezpieczeństwa żywności ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁴, a zmiany miały na celu dostosowanie polskiej regulacji do regulacji unijnej; nastąpiło uproszczenie niektórych przepisów dotyczących zasad prowadzenia działalności gospodarczej związanej z produkcją i obrotem żywnością, a także materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością. W celu pełnego wdrożenia dyrektywy Rady (WE) 2002/99 z 16 grudnia 2002 r. ustanawiającej przepisy sanitarne regulujące produkcję, przetwarzanie, dystrybucję oraz wprowadzanie produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi²⁵ uchwalona została także ustawa z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego²⁶. Wiele szczegółowych zagadnień z zakresu prawa żywnościowego jest przedmiotem regulacji rozporządzeń wykonawczych.

2.4. Rolne prawo gruntowe i rolne prawo zagospodarowania przestrzennego

Prawo gruntowe w świetle regulacji unijnej ma charakter przede wszystkim ochronny, uwzględnia ono – używając obrazowego określenia – prawa ziemi. Funkcje ochronne pełni zasada wzajemnej zgodności, sto-

²² Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU2009 Report on Policy Coherence for Development SEC(2009) 1137 final

²³ KOM(2010) 159 wersja ostateczna, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Dwunasto-punktowy plan działań UE na rzecz milenijnych celów rozwoju, 21 kwietnia 2010 r.* {SEC(2010) 418} {SEC(2010) 419} {SEC(2010) 420} {SEC(2010) 421} {SEC(2010) 422}.

²⁴ Ustawa z 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz niektórych innych ustaw Dz. U. Nr 21, poz. 105.

²⁵ Dz. Urz. WE, L 18, z 23 stycznia 2003 r., s. 11; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 38, s. 124.

²⁶ Dz. U. Nr 81, poz. 528.

sowana zarówno w I, jak i w II filarze, a także wiele działań mieszczących się w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich. Przedmiotem ochrony są nie tylko grunty rolne, ale także grunty leśne (i lasy). Warte odnotowania są również wysiłki zmierzające do ochrony gleby oraz wód.

W prawie krajowym regulacja z zakresu prawa gruntowego obejmuje nie tylko wspomniany aspekt ochronny²⁷, ale także problematykę obrotu gruntami rolnymi. Z tego ostatniego zakresu warto wymienić ustawę z 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego²⁸, która wprowadza zasadę, że Agencji Nieruchomości Rolnej przysługuje prawo pierwokupu oraz nabycia dopiero w przypadku przeniesienia własności nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha. Istotne znaczenie z punktu widzenia rolników jako nabywców państwowych gruntów rolnych ma też rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów²⁹.

W zakresie planowania przestrzennego przygotowywane są gruntowne zmiany. Został już opracowany projekt zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. W dniu 13 września 2010 r. projekt ustawy został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów.

2.5. Rolne prawo podatkowe (fiskalne)

System podatkowy regulowany jest przede wszystkim przez przepisy prawa krajowego (wyjątkiem są np. ogólne zasady dotyczące VAT, zawarte m.in. w dyrektywie 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej). Jeżeli chodzi o regulacje polskie, wymienić należy zwłaszcza ustawę z 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług³⁰. Uprościła ona zasady przechodzenia przez tzw. rolnika ryczałtowego na system rozliczania według zasad ogólnych rozliczania VAT. Od 1 kwietnia 2011 r. rolnik ryczałtowy w celu przejścia na zasady ogólne dokonuje tylko zgło-

²⁷ Np. ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. 2004, Nr 129, poz. 1266 ze zm.

²⁸ Dz. U. Nr 110, poz. 725.

²⁹ Dz. U. Nr 29, poz. 151.

³⁰ Dz. U. Nr 64, poz. 332.

szenia rejestracyjnego. Nie jest ono uzależnione od spełniania jakichś dodatkowych warunków. Trwają prace nad wypracowaniem nowych zasad opodatkowania działalności rolniczej.

2.6. Rolne prawo socjalne

1 października 2009 r. weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników³¹, która wprowadziła między innymi zróżnicowanie wysokości składek na ubezpieczenie rolnicze w zależności od powierzchni gospodarstwa rolnego. Przedmiotem dyskusji jest nowy model ubezpieczenia społecznego rolników, w tym zasad ich finansowania. Zmiany w pewnym zakresie wymusza wyrok Trybunału Konstytucyjnego (o czym dalej). Trudno nie zgodzić się z argumentacją Trybunału, że finansowanie w całości z budżetu państwa ubezpieczenia zdrowotnego rolników, bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów, niezgodne jest z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi³².

2.7. Pozostałe dziedziny prawa rolnego

Z innych dziedzin prawa rolnego warto wskazać na rozwój tzw. prawa rolno-przemysłowego (wyrażenie prof. J. Hudaulta) w zakresie korzystania z odnawialnych źródeł energii, a zwłaszcza z biogazu rolniczego. Ogólna definicja tego surowca znajduje się w dyrektywie nr 2009/28 WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych³³, a w prawie polskim – w ustawie z 8 stycznia 2010 r. zmieniającej ustawę – Prawo energetyczne, według której jest nim „paliwo gazowe otrzymywane z surowców rolniczych, produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych, produktów ubocznych lub pozostałości przemysłu rolno-spożywczego lub biomasy leśnej w procesie fermentacji metanowej”³⁴.

³¹ Dz. U. Nr 79, poz. 667.

³² E. Kremer, *Przegląd orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.

³³ Załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy nr 2001/77/WE oraz nr 2003/30/WE, Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r., s. 49.

³⁴ Ustawa z 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 21, poz. 104.

Warunki gospodarowania w polskim rolnictwie sprzyjają rozwojowi produkcji i wykorzystania biogazu, zapewniając mu odpowiednią bazę surowcową. Zasadnie można twierdzić, że rozwój sektora odnawialnych źródeł energii w Polsce może opierać się na wykorzystaniu biomasy pochodzenia rolniczego. W programie resortu gospodarki „Innowacyjna gospodarka – rolnictwo energetyczne” wytyczono ambitny plan wybudowania do 2020 r. co najmniej jednej biogazowni w każdej polskiej gminie³⁵.

3. Ocena rozwoju prawa rolnego

3.1. Uwagi ogólne

Rozważając rozwój prawa rolnego z punktu widzenia sukcesów i porażek, należy zauważyć, że w omawianym okresie ujawniły się i jedne i drugie. Stwierdzone niedomagania (z różnego punktu widzenia) regulacji prawnej artykułującej mechanizmy i instrumenty realizacji Wspólnej Polityki Rolnej uzasadniały dokonane już zmiany regulacji prawnej, co jest pewnym sukcesem lub wpłynęły na określenie kierunków rozwoju WPR po 2013 r., co również można traktować w kategorii sukcesu. Gdy chodzi natomiast o aspekt międzynarodowy, w takich też kategoriach wypada rozpatrywać uznanie za zasadnicze wyzwanie negocjacyjne dla Unii Europejskiej skuteczne połączenie spraw handlowych i pozahandlowych, a także docenienie w skali globalnej (i w samej Unii) kwestii bezpieczeństwa żywnościowego.

Potrzeba zapewnienia odpowiedniej ilości żywności i to o określonych cechach uzasadnia rozstrzygnięcie sformułowanej przez prof. Luigię Costato alternatywy, czy wspierać rolnictwo w warunkach ograniczania produkcji, przy poszanowaniu środowiska i bezpieczeństwa żywności, czy wspierać rolnictwo poprzez rozwój produkcji rolnej, szanując środowisko i bezpieczeństwo żywności³⁶. Wybór drugiego członu tej alternatywy jest oczywisty, choć należy doń dodać – w warunkach zwiększonej konkurencyjności w celu sprostania wyzwaniom dalszej liberalizacji rynków rolnych. Słuszne – na tym tle – jest odwoływanie się do wielofunkcyjności rolnictwa, a także do kategorii dóbr publicznych, aczkolwiek ta ostatnia kategoria wymaga jeszcze bliższego dookreślenia w regulacjach prawnych.

³⁵ Bliżej zob. K. Błażejewska, *Prawne aspekty produkcji i wykorzystywania biogazu rolniczego w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 97 i n.

³⁶ L. Costato, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 4, s. 451.

3.2. Szczególne sukcesy w rozwoju prawa rolnego

W szczególności za sukces należy uznać:

– przyjęcie dopłat bezpośrednich za podstawowy instrument wsparcia rolnictwa unijnego, służący zarówno wspieraniu dochodów rolniczych, jak i kreowaniu dóbr publicznych. Dlatego zasadne jest projektowane pozostawienie płatności bezpośrednich po 2013 r., co nie tylko nie wyklucza, ale wręcz zakłada przeprowadzenie zmian tego instrumentu WPR. Za pozytywne należy uznać doskonalenie płatności bezpośrednich (oddzielenie płatności od produkcji, mechanizm modulacji, uzależnienie przyznania płatności od wypełnienia zasady współzależności itd., a także prognozowane ich utrzymanie po 2013 r., co nie oznacza pozostawienia ich bez koniecznych modyfikacji³⁷;

– słuszne jest pozostawienie znacznych środków do dyspozycji organów państw członkowskich, co widać zwłaszcza na tle realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich (polityka ta daje możliwość realizowania wielu działań wspierających zarówno samo rolnictwo, jak i jego otoczenie). Jednakże ta postać nacjonalizacji WPR, umożliwiająca dostosowanie środków do lokalnych potrzeb, nie oznacza zgody na renacjonalizację WPR, utratę przez tę politykę charakteru wspólnotowego;

– widoczna w ostatnich latach niestabilność rynków rolnych, wahania cen itd., stanowią dobre uzasadnienie zachowania w przyszłości odpowiednich instrumentów interwencji rynkowej, stanowiących tzw. siatkę bezpieczeństwa, a także wdrożenia nowych instrumentów zarządzania ryzykiem i łagodzenia skutków tych fluktuacji.

3.3. Szczególne porażki w rozwoju prawa rolnego

Za porażkę, czy wyraźną słabość unijnego prawa rolnego, należałoby uznać w szczególności (także z punktu widzenia Polski):

– nieosiągnięcie jednego z podstawowych celów WPR, mianowicie zapewnienia odpowiednich dochodów w rolnictwie, w tym nierównomiernego rozłożenia zysku w ramach łańcucha dostaw żywności ze „szkodą” dla rolników³⁸;

³⁷ W Polsce postuluje się zrównanie płatności dla gospodarstw w różnych państwach i odejście od modelu historycznego. Tak A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, Warszawa 2011, s. 254.

³⁸ Dała temu np. wyraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw

– duże zróżnicowanie wsparcia rolników w poszczególnych państwach członkowskich, z wyraźnym preferowaniem państw Europy Zachodniej. Już samo rozporządzenie UE nr 73/2007 daje możliwość państwom członkowskim wyznaczenia kryteriów szczególnej sytuacji rolników uprawniającej do otrzymania płatności, jak i zasady naliczania płatności, co doprowadziło do zróżnicowania sytuacji rolników w zależności od uwarunkowań społecznych i strukturalnych krajów, w których prowadzi swą działalność³⁹. Negatywnie należy dziś ocenić różnice wynikające z poziomu wsparcia rolników w poszczególnych krajach członkowskich w przeszłości⁴⁰.

4. Nowe i istniejące już tendencje rozwoju prawa rolnego

W zakresie ewolucji prawa rolnego można wskazać kilka ogólnych prawidłowości – tendencji rozwoju. Odnoszą się one z reguły do treści regulacji prawnych, ale także do sposobu oddziaływania prawnego. Większość z nich została już w literaturze odnotowana, niektóre wydają się dopiero zarysowywać. Zasadne również dzisiaj są twierdzenia o rozszerzaniu się materialnych regulacji dotyczących rolnictwa, jego wzrastającej złożoności⁴¹, internacjonalizacji, europeizacji i ekologiczacji⁴², czy również o ekspansji, publicyzacji i instytucjonalizacji⁴³.

żywności w Europie (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0302+0+DOC+XML+V0//PL>). Wspomnieć również warto także o rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie podwyżek cen żywności z 9 lutego 2011 r., (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2011-0116&language=PL>) oraz o decyzji Komisji z 30 lipca 2010 r. ustanawiającej Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności, Dz. Urz. UE, C 2010.210.4.

³⁹ Widać to na przykładzie wyroku Trybunału z 2009 r. w sprawie C-499/08 dotyczącej holenderskiego hodowcy owiec G. Elberstena. Zob. D. Gadbin, *Chasse ouverte aux petits DPU: pouqui?*, „Revue de Droit Rural” 2010, nr 381, s. 1-2.

⁴⁰ W sierpniu 2009 r. Polska zaskarżyła także decyzję Komisji 2009/444/WE w przedmiocie wysokości kwot przyznawanych państwom członkowskich ze środków uzyskanych z modulacji, zarzucając Komisji naruszenie zasady stosowania obiektywnych kryteriów, hierarchii norm prawnych i niedyskryminacji – Sprawa T-333/09: skarga wniesiona 20 sierpnia 2009 r. – Polska przeciwko Komisji, Dz. Urz. UE, C 267, z 7 listopada 2009 r.

⁴¹ Por. A. Luna Serrano, *El sentido de evolución del derecho agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, z. 4, s. 786.

⁴² R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht. Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*, Wien – New York 2005, s. 250 i n.

⁴³ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, s. 127.

Z występujących obecnie tendencji rozwoju prawa rolnego warto odnotować zwłaszcza:

– dalszą ekspansję prawa rolnego. Ustawodawca unijny, a także krajowy obejmuje regulacją prawną coraz to nowe stosunki społeczne w rolnictwie bądź z rolnictwem tylko powiązane. Może o tym świadczyć choćby coraz szersze obejmowanie przez unijne prawo rolne problematyki tzw. klimatycznych wyzwań WPR;

– dalszą ekologizację prawa rolnego. Ustawodawca unijny i krajowy starają się ograniczać szkodliwe oddziaływanie rolnictwa na środowisko, a także – poprzez działalność rolniczą – wpływać pozytywnie na jego stan. Ta funkcja „środowiskowa” prawa rolnego rysuje się bardzo wyraźnie, skoro wymogi środowiskowe – w ramach wielofunkcyjnego ujmowania rolnictwa – zostały włączone do zadań tego sektora gospodarki; współkształtują one warunki wykonywania działalności rolniczej i stanowią jeden z parametrów jej oceny (np. zasada *cross compliance* stosowana w zakresie I i II filaru WPR);

– dalszą „ruralizację” prawa rolnego. Prawo to obejmuje stosunki rolnictwa z terytorium i w ten sposób łączy aspekt środowiskowy i żywnościowy. Obszar wiejski integruje wiele celów WPR, rozbudowany krąg podmiotów, zespół instrumentów, jak też wiele „modeli” rolnictwa.

Z kolei, patrząc na rozwój prawa rolnego z punktu widzenia sposobu oddziaływania prawnego, wypada zwrócić uwagę na dwie tendencje:

– coraz bardziej „regulacyjny”, a nie interwencyjny charakter regulacji unijnego prawa rolnego. Prawo to jest bardziej uporządkowane, a jego zasadnicze dziedziny objęte są aktami prawnymi o szerokim zakresie regulacji, zawierającymi definicje wprowadzanych pojęć, determinującymi rozwiązania prawne zawarte w aktach wykonawczych (np. rozporządzenie nr 73/2007 wraz z zespołem wydanych w ostatnim czasie aktów wykonawczych);

– realizację wielu działań WPR w ramach tzw. kontraktualizacji (termin występujący w literaturze włoskiej i francuskiej, przeniesiony także do nauki polskiej). Mimo widocznej publicyzacji prawa rolnego (w prawie rolnym dominują regulacje prawne o charakterze publicznoprawnym), rośnie znaczenie umów jako instrumentu realizacji celów wyznaczonych administracji rolnictwa. Zjawisko to występuje nie tylko – tradycyjnie – w sferze polityki rynkowej (umowy dotyczące wytwarzania i zbytu produktów rolnych), ale przede wszystkim w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Właśnie wzrost znaczenia umów w działaniach pomocowych na rzecz rozwoju tych obszarów jest najlepszym przykładem obrazującym rolę kontraktualizacji w prawie rolnym.

Natomiast z pewnych nowości w zakresie rozwoju prawa rolnego warto odnotować dwie refleksje:

– wzrost popytu na żywność w skali globalnej, niestabilność rynków rolnych, zmiany cen itd. powodują, że problem bezpieczeństwa żywnościowego staje się problemem zasadniczym, a zatem może w przyszłości wzrosnąć znaczenie tych regulacji prawnych, które będą odnoszone do samej produkcji rolnej, obok dotychczasowego zainteresowania ustawodawcy europejskiego kwestiami bezpieczeństwa żywności oraz rozwoju obszarów wiejskich. Widać to już dziś na tle wspomnianej wcześniej rezolucji Parlamentu Europejskiego z 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników;

– natomiast zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego będzie realizowane nie w ramach ograniczania produkcji, ale zapewnienia jej wzrostu w warunkach poszanowania środowiska i bezpieczeństwa żywności, z jednoczesnym zapewnieniem konkurencyjności produktom unijnym. W odpowiedzi na globalizację wzrośnie znaczenie produktów tzw. wysokiej jakości.

5. Wpływ prawodawstwa międzynarodowego i europejskiego na rozwój prawa rolnego

Legislacja europejska, uwzględniająca uwarunkowania międzynarodowe (legislację międzynarodową), wywiera zasadniczy wpływ na rozwój współczesnego prawa rolnego.

Po pierwsze, motywy uzasadniające ingerencję ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolne, determinujące i legitymizujące działania ochronne oraz wspierające rozwój tego działu gospodarki, uległy wzmocnieniu. Potrzeba prowadzenia polityki rolnej i wprowadzania specjalnego czy nawet szczególnego ustawodawstwa uzasadniana jest nie tylko interesem samego rolnictwa, ale przede wszystkim względami społecznymi, wynikającymi z wielości funkcji, które przypisywane są współcześnie temu działowi gospodarki. Jeśli nawet wielofunkcyjność rolnictwa nie znalazła dotychczas należytego wyrazu w ustawodawstwie⁴⁴, to i tak doskonale spełnia swą rolę jako czynnik rozwoju regulacji dotyczących rolnictwa, choć w sferach znacznie odbiegających od tradycyjnego prawa rolnego. Taką też rolę pełni odwołanie się do funkcji rolnictwa jako

⁴⁴ Por. opinię L. Bodiguela co do ujmowania wielofunkcyjności rolnictwa w prawie wspólnotowym i w prawie francuskim – *La multifonctionnalité de l'agriculture: un concept d'avenir?*, „Revue de Droit Rural” 2008, nr 365, s. 35 i n.

„dostarczyciela” różnych dóbr publicznych (w tym ochrony klimatu), których podaży nie można zagwarantować jedynie poprzez rynek.

Po drugie, wzmocnienie motywów uzasadniających ingerencje ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolnictwa uzasadnia twierdzenie o dalszym rozwoju odrębnego ustawodawstwa rolnego. Nie oznacza to, że regulacja prawna obejmować będzie w jednakowym stopniu różne aspekty tego sektora gospodarki. Zróżnicowanie intensywności jurydykacji poszczególnych dziedzin rolnictwa czy z rolnictwem tylko powiązanych jest już dziś widoczne i z pewnością nie ulegnie osłabieniu w przyszłości. Można by tu wymienić regulacje dotyczące zwłaszcza rynków rolnych, obszarów wiejskich, ochrony środowiska w rolnictwie czy problematyki bezpieczeństwa i jakości żywności.

Warto przy tej okazji zaznaczyć, że rozwój legislacji rolnej czyni stale aktualną kwestię wyodrębnienia i kształtu prawa rolnego. Chodzi tu też o wypracowanie takiej koncepcji, która by najlepiej – także w przyszłości – służyła zachowaniu jego tożsamości, a która jednocześnie obejmowałaby odpowiednio szeroki, obecny i przyszły, zakres stosunków społecznych w sferze rolnictwa, czy tylko z rolnictwem powiązanych. Musi ona mieć „siłę przyciągania”, jednoczenia, regulacji prawnych dotyczących owych stosunków. Oczywiście jest, że nie można jej sprowadzić tylko do samego etapu wytwarzania produktów rolnych, skoro obecne prawo rolne już dawno wyszło poza tak określony przedmiot regulacji, a jednocześnie nie może ona tego etapu pomijać, skoro przesądza on o wyżywieniu ludności, bez niego nie byłoby dalszych etapów prowadzących do zaspokojenia potrzeb wyżywieniowych społeczeństwa⁴⁵.

6. Wpływ międzynarodowego i europejskiego orzecznictwa na rozwój prawa rolnego

Uwagi na temat wpływu europejskiego orzecznictwa na rozwój prawa rolnego warto pokazać na przykładzie postępowań z bezpośrednim udziałem Polski lub pośrednio dotyczących interesów polskiego sektora rolnego.

Ważny, także z punktu widzenia Polski, jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z listopada 2010 r. odnoszący się do obowiązku państw członkowskich w zakresie udostępniania informacji o beneficjentach europejskich funduszy rolnych. TSUE orzekł, że publikacja

⁴⁵ Bliżej w artykułach R. Budzinowskiego, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, oraz *Jeszcze o przyszłości prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.

danych osób fizycznych bez podania informacji o okresie pobierania dotacji i ich wysokości narusza zasadę proporcjonalności i sprzeczne jest przepisami o ochronie danych osobowych⁴⁶. Od tej pory wykaz beneficjentów WPR może zawierać tylko dane dotyczące osób prawnych.

W lipcu 2009 r. oraz w grudniu 2010 r. zapadły dwa kluczowe dla polskiego sektora rolnego wyroki TSUE (do grudnia 2009 r. – ETS) odnoszące się do uwalniania do środowiska organizmów modyfikowanych genetycznie (GMO). Pierwszy z nich dotyczy sprawy C-165/07⁴⁷, w której ETS podtrzymał zarzut Komisji Europejskiej, zgodnie z którym Polska, zakazując swobodnego obrotu materiałem siewnym odmian zmodyfikowanych genetycznie oraz wpisania odmian zmodyfikowanych genetycznie do krajowego rejestru odmian, uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy dyrektywy 2001/18/WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie⁴⁸ oraz dyrektywy 2002/53/WE w sprawie wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych⁴⁹. ETS nie uznał wówczas argumentacji strony polskiej, która powoływała się na zasadę ostrożności, zagrożenie różnorodności biologicznej oraz kwestie etyczne i religijne, w tym zwłaszcza brak poparcia polskiej opinii publicznej dla wprowadzania upraw GMO do krajowego rolnictwa.

W grudniu 2010 r., wyrokiem w sprawie T-69/08⁵⁰, TSUE uchylił decyzję Komisji Europejskiej⁵¹ stwierdzającą nieważność tych przepisów

⁴⁶ Sprawy połączone C-92/09 i C-93/09: wyrok Trybunału (wielka izba) z 9 listopada 2010 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Wiesbaden – Niemcy) – Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09), Hartmut Eifert (C-93/09) przeciwko Land Hessen Dz. Urz. UE, C 13, z 15 stycznia 2011. Chodzi przepisy dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz. Urz. UE, L 281, z 23 listopada 1995 r. oraz Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 83, z 30 marca 2010 r.

⁴⁷ Sprawa C-165/07: Wyrok Trybunału (druga izba) z 16 lipca 2009 r. – Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Urz. UE, C 220, z 12 września 2009 r.

⁴⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG, Dz. Urz. UE, L 106 z 17 kwietnia 2001 r.

⁴⁹ Dyrektywa Rady 2002/53/WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, Dz. Urz. UE, L 193, z 20 lipca 2002 r.

⁵⁰ Wyrok Sądu (ósma izba) z 9 grudnia 2010 r., Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej. Sprawa T-69/08, Dz. Urz. C 92, z 12 kwietnia 2008 r.

⁵¹ Decyzja Komisji 2008/62/WE z 12 października 2007 r. dotycząca art. 111 i 172 polskiego projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, zgłoszonego

polskiego projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, które stanowiłyby naruszenie zobowiązań wynikających z wspomnianej dyrektywy 2001/18/WE. Polski projekt ustawy zakładał bowiem wprowadzenie ograniczeń w postaci uzależnienia uwolnienia GMO do środowiska od zgody właścicieli działek sąsiadujących z terenem, na którym wprowadzone zostać miałyby takie organizmy, oraz od postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. TSUE unieważnił decyzję Komisji z powodów formalnych, wyrok ten wpłynął jednak na prace polskich komisji sejmowych od dwóch lat przygotowujących projekt ustawy o GMO, które starają się sformułować przepisy w taki sposób, by nie dopuścić do ponownego zaskarżenia jej przez Komisję Europejską.

Polska występuje również jako strona wnosząca skargi do TSUE, o czym świadczą dwie skargi (z grudnia 2009 r. oraz z maja 2010 r.)⁵² dotyczące decyzji Komisji Europejskiej⁵³ wyłączających niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z finansowania z europejskich funduszy rolnych (w przypadku Polski łącznie chodziło o sumę ok. 347 mln zł). Komisja ograniczyła dotacje ze względu na naruszenie przepisów przez Polskę w latach 2005-2007. Polska zaprzeczyła, jakoby uchybienia te miały miejsce, a w przypadku mniejszych naruszeń powołała się na zasadę proporcjonalności, która w tym przypadku wykluczyłaby stosowanie tak dotkliwych dla Polski sankcji. Przy tej okazji polski resort rolnictwa zobowiązał się, że od 2009 r. do wyliczenia powierzchni uprawnionej do płatności stosowana będzie wyłącznie powierzchnia ewidencyjno-gospodarcza wyznaczana przez Agencję na podstawie pomiaru powierzchni użytkowanej rolniczo na obrazie ortofotomapy, a dane z urzędowego rejestru ewidencji gruntów będą wykorzystywane jedynie z zakresie identyfikacji i lokalizacji przestrzennej działki rolnej⁵⁴.

przez Rzeczpospolitą Polską zgodnie z art. 95 ust. 5 Traktatu WE jako odstępstwo od przepisów dyrektywy 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie, Dz. Urz. UE, L 16, z 19 stycznia 2008 r.

⁵² Sprawa T-486/09: Skarga wniesiona 4 grudnia 2009 r. – Polska przeciwko Komisji, Dz. Urz. UE, C 51, z 27 lutego 2010 r. oraz sprawa T-241/10, skarga wniesiona 24 maja 2010 r. – Polska przeciwko Komisji, Dz. Urz. UE, C 209, z 31 lipca 2010 r.

⁵³ Decyzja Komisji 2009/721/WE z 24 września 2009 r. wyłączająca z finansowania wspólnotowego niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE, L 257, z 30 września 2009 r.

⁵⁴ A. Wrutniak, *ARiMR weryfikuje powierzchnie działek rolnych*, „Rolnik Dzierżawca” z 2 listopada 2009 r.

Istotną rolę w rozwoju prawa rolnego mogą też odegrać orzeczenia TSUE wydane w trybie prejudycjalnym⁵⁵, o ile wyłączy się przewlekłość postępowania. W sumie przewlekłość postępowania wydaje się najpoważniejszą wadą orzecznictwa europejskiego, zważywszy na szybkie zmiany legislacyjne w obszarze rolnictwa.

7. Wpływ polskiej legislacji na rozwój prawa rolnego

Oceniając wpływ polskiej legislacji na rozwój prawa rolnego należy zwrócić uwagę na trzy kwestie:

– po pierwsze, decydujący wpływ na rozwój polskiego ustawodawstwa wywiera prawo unijne. Ów wpływ zaznaczył się już w okresie dostosowawczym (przed uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej), a pogłębił w okresie członkostwa. Można więc powiedzieć, że motorem rozwoju legislacji rolnej w naszym kraju jest unijne prawo rolne, które – w ramach regulacji dotyczących rolnictwa – zajmuje pozycję dominującą (pod względem przedmiotu regulacji oraz liczby aktów prawnych). W konsekwencji prawo rolne rozwija się intensywnie w tych dziedzinach, które objęte są Wspólną Polityką Rolną. Wyraża się w tym europeizacja polskiego prawa rolnego, a jednocześnie temu prawu można przypisać wspomniane wcześniej tendencje rozwoju;

– po drugie, w obszarach legislacji nieobjętych Wspólną Polityką Rolną nie występuje charakterystyczna dla prawa unijnego dynamika rozwoju. Zmiany ustawodawcze w rolnym prawie krajowym, wcześniej wspomniane, są raczej nieliczne. Trwają natomiast dyskusje i prace legislacyjne nad wypracowaniem koncepcji nowych regulacji dotyczących rolnictwa (np. w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników czy opodatkowania rolnictwa istotna rola w podejmowaniu tych prac przypada orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego). W każdym razie w polskim prawie rolnym brakuje aktów prawnych o szerokim zakresie regulacji, które pełniłyby istotną rolę w zakresie ukierunkowania rozwoju czy modernizacji rolnictwa (jak we Francji czy we Włoszech);

– po trzecie, wprowadzie ustawa jest podstawowym źródłem prawa również w zakresie prawa rolnego, ale w praktyce ogromną rolę pełnią

⁵⁵ Sprawa C-180/10: Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Naczelnego Sąd Administracyjny (Rzeczpospolita Polska) 9 kwietnia 2010 r. – Jarosław Słaby przeciwko Ministrowi Finansów, Dz. Urz. UE, C 179, z 3 lipca 2010 r. Do tej pory wydana została jedynie opinia Rzecznika Generalnego.

akty wykonawcze, to jest rozporządzenia, w tym zwłaszcza rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w jednym tylko roku 2010 było ich kilkadziesiąt). Zapewne reagowanie w tej formie legislacyjnej na występujące potrzeby jest łatwiejsze, nie wymaga skomplikowanej procedury legislacyjnej (to zjawisko występuje też w innych państwach, np. we Francji⁵⁶), ale nie zapewnia jasności prawa i nie ułatwia jego stosowania.

8. Wpływ polskiego orzecznictwa na rozwój prawa rolnego

Ocenę roli orzecznictwa krajowego w kształtowaniu prawa rolnego warto poprzedzić dwoma uwagami wyjaśniającymi. Po pierwsze, orzeczenia sądowe nie należą – w świetle Konstytucji RP – do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Po drugie, w Polsce nie istnieją odrębne trybunały (sądy) w sprawach rolnych ani nie występuje odrębny proces rolny. Jednakże nie można odmówić orzecznictwu w sprawach rolnych wpływu na rozwój prawa rolnego, w tym na politykę stanowienia i na kształt obowiązującego prawa. W badanym okresie orzeczenia „rolne” były dosyć liczne, wydane przez różne organy: Sąd Najwyższy, sądy administracyjne (w tym Naczelny Sąd Administracyjny) oraz Trybunał Konstytucyjny. To zróżnicowanie organów orzekających znalazło również wyraz w zróżnicowaniu materii będącej „przedmiotem orzekania oraz skutków orzeczeń.

Przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego były przede wszystkim sprawy, które można by zaliczyć do tradycyjnego prawa rolnego, związane z kształtowaniem stosunków własnościowych w rolnictwie i ustroju rolnego, zwłaszcza z obrotem nieruchomości rolnymi, z ubezpieczeniem społecznym rolników czy gospodarowaniem nieruchomości rolnymi Skarbu Państwa⁵⁷. Tezy orzeczeń mają olbrzymie znaczenie z punktu widzenia przede wszystkim stosowania prawa, wyjaśniają i usuwają wątpliwości interpretacyjne, służą ujednoczeniu praktyki.

Szczególna rola w kształtowaniu prawa rolnego przypada sądom administracyjnym. Realizują one funkcje kontrolne nie tylko nad działalnością

⁵⁶ O czym pisze J. Foyer, *Le droit rural: nouveaux horizons*, „Revue de Droit Rural” 2010, nr 384, s. 1-2.

⁵⁷ Zob. orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawach rolnych: D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Tezy orzeczeń w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1; Z. Truskiewicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1; D. Łobos-Kotowska, *Tezy orzeczeń w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.

organów administracji publicznej – z punktu widzenia zgodności z prawem, ale sprawują również kontrolę obowiązującego porządku prawnego z punktu widzenia zgodności z ustawami i zasadami konstytucyjnymi, kierując pytania do Trybunału Konstytucyjnego albo odmawiając stosowania aktu wykonawczego w przypadku jego niezgodności z ustawą⁵⁸. Orzeczenia sądów administracyjnych zapadają nie tylko w sprawach regulowanych w ramach krajowego porządku prawnego, ale zwłaszcza w sprawach realizacji mechanizmów WPR. Stosowanie prawa w tym zakresie budzi najczęściej wątpliwości, wynikających z częstych zmian samej regulacji, jej niejasności czy niespójności. Wydane przez te sądy orzeczenia zawierają ocenę obowiązującego prawa, dzięki czemu przyczyniają się do jego zmiany i ulepszenia.

Wreszcie istotną rolę w rozwoju prawa rolnego spełnia orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który orzeka o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, a więc decyduje o kształcie ustawodawstwa, mając na uwadze standardy wyznaczone przez ustawę zasadniczą. Obok orzeczeń dotyczących już historycznego stanu prawnego (aktów prawnych z okresu realizacji reformy rolnej, lata 1944-1958), występują orzeczenia związane z obowiązującą regulacją⁵⁹, w tym też dotyczące wdrażania prawa unijnego do polskiego porządku prawnego (tj. roli rozporządzenia jako aktu wykonawczego w stosunku do ustawy) Wymuszają one na ustawodawcy (jak w podanym wcześniej przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników) poszukiwanie nowych rozwiązań⁶⁰. Można więc powiedzieć, że wpływają one w sposób istotny na rozwój prawa rolnego w Polsce.

9. Oczekiwania i obawy Polski w odniesieniu do zniesienia kwot mlecznych w 2015 r.

Mleczarstwo stanowi jeden z podstawowych działów polskiego rolnictwa, a produkcja mleka jest źródłem utrzymania i regularnych comiesięcznych dochodów wielu producentów rolnych. Od chwili uzyskania

⁵⁸ Por. E. Kremer, *Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2009. t. VII.

⁵⁹ Dla przykładu, w wyroku z 18 marca 2010 r. (K 8/08) TK stwierdził, że art. 29 ust. 5 ustawy 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, przewidujący prawo odkupu, jest niezgodny z przepisami Konstytucji.

⁶⁰ Zob. zwłaszcza E. Kremer, op. cit.

przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej występuje zjawisko zmniejszania pogłowia krów i produkcji mleka. Zmniejsza się również liczba producentów mleka, w szczególności utrzymujących mniej niż 9 krów⁶¹. Do roku kwotowego 2010/2011 polscy rolnicy mogli korzystać z instytucji rekompensaty za zrzeczenie się indywidualnej kwoty mlecznej⁶².

Mleczarstwo jest skomplikowanym sektorem gospodarki, w którym trudno jest – z wielu względów – przewidzieć możliwe skutki zniesienia w 2015 r. kwot mlecznych. Zapewne będą to nie tylko skutki pozytywne, ale także negatywne, a z przeciwdziałaniem czy łagodzeniem tych ostatnich łączą się pewne oczekiwania, także Polskę, na wprowadzenie działań osłonowych (dostosowawczych).

Do pozytywnych skutków można by zaliczyć większe możliwości rozwoju dla producentów rolnych rozpoczynających prowadzenie hodowli bydła mlecznego rozszerzających działalność w tym zakresie. Dla przetwórców mleka likwidacja kwot stanowi szansę na zwiększenie podaży surowca, skali produkcji i ewentualnie możliwości eksportowych. Może ona doprowadzić do wzrostu efektywności omawianego sektora w skali kraju oraz większej konkurencyjności. Wzrost produkcji spowoduje zwiększenie dochodów producentów rolnych i przetwórców mleka. Jednocześnie zniesienie kwot obniży koszty funkcjonowania tego rynku.

Te prognozowane aspekty pozytywne nie przesłaniają wszakże negatywnych skutków, które mogą wystąpić po zniesieniu kwot mlecznych. Ulegnie zwiększeniu niepewność zbytu mleka przez producentów rolnych, zarówno w aspekcie ilościowym, jak i cenowym. Początkowy wzrost produkcji mleka może spowodować spadek cen, co w rezultacie doprowadzi właśnie do likwidacji niektórych stad hodowlanych. Wznowienie produkcji mleka łączy się z wysokimi kosztami inwestycyjnymi i jest długotrwałe. Takie działanie może doprowadzić do destabilizacji produkcji i braku bezpieczeństwa ilościowego na rynku mleka. Może też wystąpić pogłębienie różnic rozwojowych pomiędzy regionami⁶³, a w niektórych regionach przyniesie wzrost bezrobocia (i to w regionach już dziś ze względu na warunki naturalne rolniczo upośledzonych). Likwidacja kwot mlecznych będzie zapewne bardziej dotkliwa dla małych

⁶¹ Ibidem.

⁶² Została ona zniesiona ustawą z 24 czerwca 2010 r. o organizacji rynku mleka i przetwórców mlecznych, Dz. U. Nr 148, poz. 990.

gospodarstw rolnych. Więksi producenci rolni będą zabiegać o zwiększenie skali produkcji mleka i obniżenie kosztów, mając szanse na wyższy dochód.

Dlatego formułowane są w Polsce pewne oczekiwania w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom likwidacji kwot mlecznych. Postuluje się, aby wprowadzić inny mechanizm, np. fundusz restrukturyzacyjny jako instrument ułatwiający dostosowanie się do likwidowanych kwot mlecznych, który dawałby gwarancję stabilnego poziomu cen dla producentów mleka. Likwidacji systemu kwot mlecznych powinno towarzyszyć zagwarantowanie specjalnych środków dostosowawczych i osłonowych mających na celu zmniejszenie negatywnego wpływu liberalizacji systemu, zwłaszcza w regionach szczególnie narażonych na ujemne skutki.

Zniesienie kwot mlecznych powinno być poprzedzone bardzo rzetelnymi analizami także na szczeblu Unii, która też powinna przedstawić jasne reguły interwencji na tym rynku po zniesieniu kwot, funkcjonujące jako siatka bezpieczeństwa⁶⁴.

10. Podsumowanie

Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach zdeterminowany był, co podniesiono w rozważaniach, zarówno przez czynniki o znaczeniu międzynarodowym, jak też regionalnym i lokalnym. Wprawdzie nie zostały wydane akty unijnego prawa rolnego na miarę tzw. europejskich „kodeksów” rolnictwa, ale podejmowane były liczne próby określenia przyszłej polityki rolnej, zwieńczone opublikowaniem 12 października 2011 r. pakietu propozycji legislacyjnych.

Rozważając rozwój prawa rolnego z punktu widzenia sukcesów i porażek, należy zauważyć, że w omawianym okresie ujawniły się i jedne i drugie. Stwierdzone niedomagania (z różnego punktu widzenia) regulacji prawnej artykułującej mechanizmy i instrumenty realizacji WPR uzasadniały dokonane już zmiany regulacji prawnej, co jest pewnym sukcesem, lub wpłynęły na określenie kierunków rozwoju WPR po 2013 r., co również można traktować w kategorii sukcesu. Z kolei za porażkę, także

⁶³ A. Baer-Nawrocka, E. Kiryluk-Dryjska, *Konsekwencje zniesienia kwot mlecznych dla polskiego rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2010, nr 2, s. 72.

⁶⁴ Zob. np. propozycje zawarte w opinii Komitetu Regionów „Pakiet mleczny”, 90 sesja plenarna 11-12 maja 2011 r.

z punktu widzenia Polski, należy uważać przede wszystkim nieosiągnięcie jednego z podstawowych celów WPR, mianowicie zapewnienia odpowiednich dochodów w rolnictwie, jak również zbyt duże zróżnicowanie wsparcia rolników w poszczególnych państwach członkowskich.

Gdy chodzi o tendencje rozwoju prawa rolnego, zasadne również dzisiaj są twierdzenia o rozszerzaniu się materialnych regulacji dotyczących rolnictwa, jego ekspansji, internacjonalizacji, europeizacji, ruralizacji i ekologiczacji. Jednocześnie unijne prawo rolne ma coraz bardziej charakter regulacyjny, a nie interwencyjny. Legislacja europejska, uwzględniająca uwarunkowania międzynarodowe (legislację międzynarodową), wywiera zasadniczy wpływ na rozwój współczesnego prawa rolnego. Uległy wzmocnieniu motywy uzasadniające ingerencję ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolnictwa, determinujące i legitymizujące działania ochronne oraz wspierające rozwój tego działu gospodarki. Uzasadnia to twierdzenie o dalszym rozwoju odrębnego ustawodawstwa rolnego.

Prawo rolne w Polsce rozwija się intensywnie w tych dziedzinach, które objęte są Wspólną Polityką Rolną. Wyraża się w tym europeizacja polskiego prawa rolnego, a jednocześnie temu prawu można przypisać wspomniane wcześniej tendencje rozwoju. Natomiast w obszarach nieobjętych Wspólną Polityką Rolną nie występuje charakterystyczna dla prawa unijnego dynamika rozwoju. Trwają natomiast dyskusje i prace legislacyjne nad wypracowaniem koncepcji nowych regulacji dotyczących rolnictwa (np. w zakresie opodatkowania rolnictwa czy ubezpieczenia społecznego rolników). W praktyce ustawodawczej ogromną rolę w regulacji rolnictwa pełnią akty wykonawcze, to jest rozporządzenia, w tym zwłaszcza rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na rozwój polskiego prawa rolnego wpływa także orzecznictwo sądowe, a szczególnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL LAW IN RECENT YEARS

Summary

The article is an extended version of a paper *Développement scientifique et pratique du droit rural dans L'UE, dans les régions et dans L'OMC*, presented at the 26th European Congress and Colloquium of Agricultural Law (Bucharest 21-24 September 2011). The development of agricultural law in recent years has been determined by factors of both international and regional and local importance. Although no acts of the EU agricultural

law have been enacted to become equivalents of the so-called European agriculture codes, numerous attempts have been made in order to determine the future agricultural policy, culminated in the publication of a package of legislation proposals on 12 October 2011.

It is justified to state an extension of material regulations concerning agriculture, its expansion, internationalization, as well as its being Europe-oriented, focused on rural areas and ecology-oriented. At the same time the EU agricultural law is becoming increasingly regulatory in character, rather than intervention-oriented. Agricultural law in Poland is developing rapidly in those areas, which are covered by the Common Agricultural Policy. This is manifested in the Polish agricultural law becoming Europe-oriented and at the same time this law may be ascribed the above-mentioned development trends. In turn, in areas not covered by the Common Agricultural Policy the development dynamics observed for the EU law is not found.

LO SVILUPPO DEL DIRITTO AGRARIO NEGLI ULTIMI ANNI

Riassunto

L'articolo costituisce una versione estesa della relazione *Développement scientifique et pratique du droit rural dans L'UE, dans les régions et dans L'OMC*, presentata durante il XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law, (Bukarest, 21-24 settembre 2011). Lo sviluppo del diritto agrario negli ultimi anni è stato determinato da fattori di importanza internazionale, così come regionale e locale. È vero che non sono stati emessi gli atti del diritto agrario comunitario pari alla dimensione dei cosiddetti „codici” europei dell'agricoltura, tuttavia sono stati intrapresi numerosi tentativi volti a determinare la futura politica agricola, i quali hanno trovato il culmine nella pubblicazione, 12 ottobre 2011, del pacchetto di proposte legislative.

Fondate sono le affermazioni riguardo alla estensione delle regolazioni materiali concernenti l'agricoltura, la sua espansione, l'internazionalizzazione, l'europeizzazione e l'ecologizzazione. Allo stesso tempo il diritto agrario comunitario sta diventando sempre più di carattere regolamentare che interventivo. Il diritto agrario in Polonia si sta sviluppando intensamente negli ambiti che rientrano nella Politica Agricola Comune. In questo si esprime l'europeizzazione del diritto agrario polacco, nel contempo al diritto in questione possono essere attribuite le tendenze di sviluppo precedentemente menzionate. D'altra parte, nelle zone non incluse nella Politica Agricola Comune mancano le dinamiche di sviluppo caratteristiche per il diritto comunitario.

DAMIAN PUŚLECKI

Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej – uwagi *de lege ferenda*

1. Swoisty charakter pracy rolnika przesądził o wyodrębnieniu „wypadku rolniczego” z „pracowniczego” ubezpieczenia społecznego¹. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników² po raz pierwszy wprowadziła do polskiego porządku prawnego pojęcie wypadku przy pracy rolniczej. Pomimo jej nowelizacji w 2004 r.³, na tle obowiązujących rozwiązań nadal istnieje wiele wątpliwości przy kwalifikacji zdarzeń wypadkowych w rolnictwie. Wynikają one zarówno z niedoskonałości definicji działalności rolniczej, jak i definicji wypadku przy pracy rolniczej. Trudności występujące w postępowaniu powypadkowym prowadzonym przez KRUS, stanowiska w doktrynie i bogate orzecznictwo mogą skłaniać do stwierdzenia, że definicja wypadku przy pracy rolniczej nie obejmuje wszystkich zdarzeń wypadkowych, które mogą wystąpić w rolnictwie.

Celem artykułu jest próba sformułowania nowego pojęcia wypadku przy pracy rolniczej. Realizacja tak określonego celu wymaga przede wszystkim analizy i oceny aktualnej definicji zawartej w art. 11 ustawy ubezpieczeniowej. Zabiegu tego należy dokonać przy uwzględnieniu kilku założeń o charakterze wyjściowym.

¹ Potrzebę wyraźnego odróżnienia wypadku przy pracy rolniczej ustawodawca polski zauważył dopiero w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Po raz pierwszy pojęcie wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym wprowadziła ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. Nr 32, poz. 140.

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

³ Ustawa z 2 kwietnia 2004 o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2004, Nr 91, poz. 873.

Po pierwsze – trzeba mieć na uwadze zakres podmiotowy ubezpieczenia wypadkowego, obejmującego producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą, pozostających poza stosunkiem pracy oraz członków ich rodzin. Po drugie – należy uwzględnić fakt, że przedmiotem ochrony ubezpieczenia wypadkowego jest zdolność do zdobywania własną pracą środków utrzymania, a zadaniem ubezpieczenia wypadkowego jest przede wszystkim zapewnienie należytej ochrony ubezpieczonemu. Po trzecie – elementem konstruującym pojęcie wypadku przy pracy rolniczej – jako wyznacznika zakresu przedmiotowego ubezpieczenia – jest przede wszystkim związek wykonywanej przez poszkodowanego czynności z prowadzoną działalnością rolniczą. Po czwarte – praca wykonywana w ramach działalności rolniczej, podobnie jak samo zdarzenie wypadkowe, posiada cechy swoiste⁴, niewystępujące w żadnej innej działalności gospodarczej czy zawodowej.

Mając na względzie wskazane założenia, do realizacji określonego powyżej celu konieczne będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu aktualne pojęcie wypadku przy pracy rolniczej jest adekwatne do swoistych cech pracy rolniczej i zdarzeń wypadkowych występujących w rolnictwie oraz czy istnieje możliwość rozgraniczenia czynności składających się na działalność rolniczą od innych czynności rolnika związanych z gospodarstwem domowym? Przy konstruowaniu nowego pojęcia wypadku przy pracy rolniczej pomocne może okazać się porównanie jego obowiązującej obecnie definicji z pojęciem tzw. wypadku pracowniczego. Cennym zabiegiem będzie sięgnięcie do rozwiązań przyjętych w innych regulacjach prawnych, w szczególności niemieckiej, francuskiej i włoskiej.

2. Pojęcie wypadku definiowane jest w literaturze jako „nieszczęśliwe wydarzenie, nieszczęście, katastrofa, zjawisko gwałtowne i niespodziewane”⁵. Nieszczęśliwe wydarzenie, które przydarzy się rolnikowi podczas pracy, niekiedy bywa potocznie nazywane wypadkiem. Warto jednak podkreślić, że wystąpienie takiego zdarzenia nie przesądza jeszcze, że jest to wypadek przy pracy rolniczej. Należy tu zatem mówić o wystąpieniu zdarzenia wypadkowego.

Aby można było zdarzenie wypadkowe uznać za wypadek przy pracy rolniczej, konieczne jest, by łącznie spełniło ono przesłanki określone

⁴ Szerzej D. Puślecki, *Z problematyki prawnej wypadku przy pracy rolniczej*, „Prawo i Administracja”, t. V, 2006, s. 325 i n.

⁵ Np. W. Domaszewski (red), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1968, s. 328.

w ustawie. Należą do nich nagłość zdarzenia, wywołująca je przyczyna zewnętrzna oraz związek wykonywanej czynności z prowadzoną działalnością rolniczą.

Mając na uwadze pierwszą przesłankę ustawową, trzeba zaznaczyć, że znacznej części zdarzeń wypadkowych towarzyszy cecha nagłości w potocznym rozumieniu tego słowa. Cecha ta występuje niewątpliwie we wszystkich tych urazach, do których ujawnienia wystarczy krótkie działanie wywołującego je czynnika. Należą do nich na przykład potłuczenia, złamania lub inne skaleczenia. Wypadki, których przyczyną jest szkodliwe oddziaływanie czynników chemicznych czy klimatycznych, wymagają często dłuższego działania przyczyn je wywołujących⁶. Wąska interpretacja pojęcia „nagły”⁷ nie pozwalałaby na uznanie za wypadek tych zdarzeń, które do swojego powstania wymagają dłuższego czasu, gdyż nie mieści się to w potocznym rozumieniu tego słowa. Pojęcie nagłości należy zatem interpretować szerzej.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Ubezpieczeń Społecznych (TUS) z 19 września 1958 r., zdarzenie uważa się za nagłe, jeżeli trwało ono krótko bądź przez pewien okres, nie dłużej jednak niż przez 1 dzień⁸. W innym orzeczeniu z 30 czerwca 1999 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że zdarzenie będące istotnym zewnętrznym czynnikiem wywołującym negatywną reakcję organizmu i stanowiące przyczynę wypadku przy pracy posiada cechę nagłości tylko wtedy, gdy przebiega w czasie nie dłuższym niż trwanie dnia pracy⁹.

Powyższe orzeczenia dotyczą nierolniczych wypadków przy pracy. Definicje wypadku przy pracy rolniczej i wypadku przy pracy „pracownika” w części charakteryzującej zdarzenia wypadkowe sformułowane zostały podobnie¹⁰, a zatem takie elementy, jak nagłość i wywołanie przyczyną zewnętrzną, są wspólne dla obu typów wypadków przy pracy.

Niezależnie od trudności praktycznych, jakie niesie ze sobą interpretacja pojęcia nagłości zdarzenia, należy zauważyć, że w definicji wypadku ustawodawca posłużył się zwrotem „nagle zdarzenie wywołane przyczyną

⁶ Por. W. Szubert, *Ubezpieczenie od wypadków przy pracy w perspektywie rozwojowej*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 10, s. 37.

⁷ Definicja słownikowa: „w sposób nieoczekiwany, zaskakujący, naraz, wnet, szybko, raptownie”.

⁸ Zob. wyrok TUS z 19 września 1958 r., TR III 149/1958, OSPiKA 1960, poz. 64.

⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 30 czerwca 1999 r., II UKN 24/99, OSNAPiUS 2000, nr 18, poz. 697.

¹⁰ Zob. D. Puślecki, op. cit., s. 330 i n.

zewnętrzna”, a nie „zdarzenie wywołane nagłą przyczyną zewnętrzną”. Zgodnie więc z literalnym brzmieniem definicji, cechą nagłości należy odnieść nie do przyczyny zewnętrznej, ale do zdarzenia tą przyczyną wywołanego. Nagłe zdarzenie ma być zatem wywołane przyczyną zewnętrzną. Skoro zaś zdarzeniami są choroba, kalectwo lub śmierć, to właśnie one mają być nagłe. Nie może to jednak dotyczyć natychmiastowego ujawnienia się skutku zadziałania przyczyny zewnętrznej, takie założenie nie miałyby bowiem sensu. „Nagły” nie znaczy więc „natychmiastowy” w znaczeniu czasowym, ale „nieoczekiwany biologicznie”¹¹.

Skutek zadziałania na organizm człowieka przyczyny zewnętrznej (uszczerbek na zdrowiu lub śmierć) nie musi być natychmiastowy, aby był nagły biologicznie. Może się on bowiem ujawnić po pewnym, nawet dłuższym upływie czasu od faktu zadziałania przyczyny zewnętrznej. W tym znaczeniu nagłą będzie na przykład śmierć rolnika, która nastąpiła kilka dni po upadku z drabiny. Śmierć ta będzie nagłą, gdyż nie była oczekiwana biologicznie, chociaż nie będzie nagłą w stosunku do czasu zadziałania przyczyny zewnętrznej. Przykładem zdarzenia nagłego może być zatem na przykład upadek z wysokości, uderzenie, zatrucie środkami chemicznymi, udar słoneczny czy też odmrożenie.

Zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną to z kolei zdarzenie spowodowane działaniem czynników, które nie mogą tkwić w organizmie uszkodzonym ani wynikać z właściwości tego organizmu. Są to więc takie przyczyny, na które sam uszkodzony nie ma wpływu. Przyczyną zewnętrzną może być każde zjawisko świata zewnętrznego, w szczególności zjawisko natury mechanicznej (uderzenie, zgniecenie, przecięcie), jak i chemicznej czy termicznej, a także atak innego człowieka¹² lub zwierzęcia¹³. Wszelakiego rodzaju schorzenia wewnętrzne mogą jednak zostać uznane za wypadek przy pracy, jeżeli nastąpi element sprawczy o charakterze zewnętrznym i stymulującym, który pogłębi istniejący stan chorobowy¹⁴.

W praktyce niejednokrotnie wyznaczenie granicy pomiędzy „zewnętrznością” i „wewnętrznością” przyczyny „szkody na osobie” stwarzało

¹¹ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 61.

¹² Z. Salwa, *Pojęcie wypadku przy pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 3, s. 19.

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z 6 lutego 2000 r., II UKN 425/99, OSNAPiUS 2001, nr 16, poz. 521.

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 18 sierpnia 1999 r., II UKN 87/99, OSNP 2000, nr 20, poz. 760, oraz wyrok Sądu Najwyższego z 22 listopada 2000 r., II UKN 63/00, OSNP 2002, nr 13, poz. 316.

poważne trudności. W sprawie tej kilkakrotnie stanowisko zajmowały Sąd Najwyższy oraz Trybunał Ubezpieczeń Społecznych. Orzecznictwo przyczyniło się do rozszerzenia interpretacji przyczyny zewnętrznej na zjawiska natury społecznej, organizacyjnej i inne, które były w stanie doprowadzić do wystąpienia uszczerbku na zdrowiu¹⁵.

Przyczyną zewnętrzną może być nawet niefortunny odruch pracownika – jego nieskoordynowane poruszenie się, powodujące potknięcie się i upadek nawet na gładkiej powierzchni¹⁶. Wyłączenie tej przyczyny byłoby uzasadnione tylko wtedy, gdyby istniały podstawy do ustalenia, że wypadek został spowodowany jego schorzeniem łączącym się na przykład ze skłonnością do omdleń lub zaburzeń równowagi.

Przyczyną sprawczą (zewnętrzną) wypadku przy pracy może być każdy czynnik zewnętrzny (niewynikający z wewnętrznych właściwości człowieka), zdolny wywołać w istniejących warunkach szkodliwe skutki. W tym znaczeniu przyczyną zewnętrzną może być także czynność poszkodowanego (np. przewrócenie się na równej nawierzchni). Źródłem wypadku może być zarówno przypadek niezawiniony przez pracownika (potknięcie się, odruch), jak i jego nieostrożność¹⁷.

Zdarzenie spowodowane przyczyną zewnętrzną to takie zdarzenie, spowodowane działaniem czynników, nie mogą tkwić w organizmie poszkodowanego ani wynikać z właściwości tego organizmu. Będą to więc takie przyczyny, na które sam poszkodowany nie ma wpływu.

Przyczyna wypadku przy pracy musi mieć charakter obiektywnego zagrożenia zdrowia i życia „pracownika” i powinna być jednocześnie zakłóceniem procesu pracy¹⁸. Chodzi tu o określoną nadzwyczajną sytuację związaną z pracą (przykładowo: okoliczności zmuszające człowieka do nadmiernego wysiłku). Ocena tej sytuacji wymaga uwzględnienia możliwości fizycznych i psychicznych poszkodowanego w wypadku, między innymi jego wieku i kondycji w dniu wystąpienia zdarzenia wypadkowego.

Zewnętrzna przyczyna wypadku może wystąpić także w wyniku zawnionego działania poszkodowanego. Przykładem może tu być nie-

¹⁵ Zob. wyrok z 16 czerwca 1980 r., III PR 33/80, „Służba Pracownicza” 1980, nr 12, poz. 29.

¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z 15 czerwca 1980 r., III PR 33/80 (niepublikowany).

¹⁷ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 11 lutego 1963 r., III PO 15/62, OSNCP 1963, nr 10, poz. 215.

¹⁸ Szerzej por. uzasadnienie do wyroku Sądu Najwyższego z 5 czerwca 1984 r., II PRN 2/84, OSNCP 1985, nr 2, poz. 102, a także wyrok Sądu Najwyższego z 6 maja 1976 r., III PZP 2/76, nr 11, poz. 239.

ostrożność w zachowaniu, którego skutkiem będzie skaleczenie ręki przez maszynę lub złamanie nogi przy nieszczęśliwym upadku z prowizorycznie naprawionej drabiny. Należy jednak pokreślić, że chociaż wina poszkodowanego nie ma znaczenia dla stwierdzenia samego wypadku, to pełni ona rolę czynnika korygującego prawo do świadczeń¹⁹. Przyczyna zewnętrzna musi więc mieć charakter obiektywny, to znaczy powinna być niezależna od woli i świadomości ofiary wypadku²⁰.

Warto zauważyć, że wymóg zewnętrzności przyczyny wypadku nie oznacza, że ma ona być wyłączną przyczyną doprowadzającą bezpośrednio do uszczerbku na zdrowiu lub śmierci. Wypadek może być także spowodowany łącznym działaniem czynników: zewnętrznego oraz wewnętrznego, tkwiącego w organizmie poszkodowanego, jeżeli bez czynnika zewnętrznego działanie samego czynnika wewnętrznego nie doprowadziłoby do zaistnienia zdarzenia²¹. Do uznania zdarzenia wypadkowego za wypadek przy pracy wystarczy zatem, by działanie przyczyny zewnętrznej wywarło tylko pośredni wpływ na jego skutek, wywołując dolegliwości natury wewnętrznej.

3. Przesłanką stwarzającą najwięcej trudności w postępowaniu powypadkowym jest stwierdzenie wystąpienia związku wykonywanej przez poszkodowanego czynności z prowadzoną działalnością rolniczą. Warto zatem w tym miejscu określić wzajemną relację pojęć „praca rolnicza” i „działalność rolnicza”.

Pojęcie „pracy rolniczej” nie zostało dotychczas przez ustawodawcę zdefiniowane²². W języku potocznym i w naukach technicznych termin „praca” pojawia się wszędzie tam, gdzie występuje działanie siły dla przezwyciężenia oporu. W takim ujęciu można zatem mówić o pracy nie tylko ludzi, lecz także zwierząt (np. koni) i maszyn. Praca w ujęciu ekonomicznym to świadoma i celowa działalność człowieka skierowana na środowisko przyrodnicze w celu przystosowania go do własnych potrzeb. W tym znaczeniu praca obejmuje zarówno wysiłek fizyczny człowieka (praca mięśni), jak i intelektualny (praca umysłu)²³. Pracą rolnicza – w szerszym ujęciu –

¹⁹ I. Jędrasik-Jankowska, op. cit., s. 66.

²⁰ Wyrok z 24 października 1978 r., III URN 26/78, „Nowe Prawo” 1981, nr 3, s. 155.

²¹ Wspomniana powyżej uchwała Sądu Najwyższego z 11 lutego 1963 r., III PO 15/61, OSPiKA 1964, nr 23.

²² Takiego zabiegu dokonał natomiast ustawodawca włoski; zob. art. 207 włoskiej ustawy wypadkowej.

²³ K. Secomski (red.), *Mala encyklopedia ekonomiczna*, Warszawa 1974, s. 604.

będzie więc świadomym przedsięwzięciem człowieka skierowanym na środowisko przyrodnicze w celu prowadzenia działalności rolniczej²⁴.

Należy zauważyć, że ustawodawca polski nie zawsze definiuje „działalność rolniczą”, a definicje legalne występujące w różnych aktach prawnych nie są identyczne²⁵. W ustawie ubezpieczeniowej przez „działalność rolniczą” należy rozumieć działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej²⁶. Aby można było mówić o działalności rolniczej, konieczne jest zatem istnienie odpowiednio zorganizowanych instrumentów (gospodarstwa rolnego) oraz podmiotu, który tę działalność prowadzi (producenta rolnego). Efektem tej działalności są przede wszystkim produkty rolne.

Do czynności związanych z tą działalnością należy zaliczyć wszystkie czynności, które zmierzają do wytworzenia danego produktu (np. orka, siew, zbiór). Proces produkcyjny składa się jednak z różnych faz: od czynności przedprodukcyjnych (przygotowawczych) do poprodukcyjnych (obejmujących przetworzenie i zbycie wytworzonych produktów). Dopiero na rynku realizuje się bowiem społeczny i ekonomiczny sens aktywności podmiotu prowadzącego działalność rolniczą²⁷. Należy jednak zauważyć, że stwierdzenie to nie dotyczy gospodarstw o charakterze socjalnym – samozaopatrzeniowym.

Zdaniem R. Budzinowskiego, w prawie polskim pojęcie działalności rolniczej jest ujmowane wąsko, gdyż nie obejmuje czynności mieszczących się w fazie poprodukcyjnej. W różnych regulacjach prawnych można dostrzec przejawy uwzględnienia tych czynności, brakuje jednak jednej szerszej koncepcji działalności rolniczej. W definicjach sprowadza się bowiem działalność rolniczą tylko do działalności wytwórczej, wyraźnie odróżniając ją od przetwarzania oraz sprzedaży produktów rolnych. W tym zakresie prawne pojęcie działalności rolniczej odbiega od regulacji włoskiej czy francuskiej²⁸. Także regulacja wspólnotowa posługuje się rozważanym pojęciem w wąskim znaczeniu. Warto jednak podkreślić, że funkcjonowanie rolnictwa w ramach gospodarki rynkowej wymusza szersze ujmowanie

²⁴ D. Puślecki, *Z rozważań nad pojęciem wypadku przy pracy rolniczej*, w: R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Poznań 2004, s. 198.

²⁵ Tak R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, t. II, 2003, s. 167.

²⁶ Art. 6 pkt 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

²⁷ Tak R. Budzinowski, op. cit., s. 170.

²⁸ Ibidem, s. 172 i n.

działalności rolniczej przez objęcie jej zakresem działalności zmierzającej do obróbki i sprzedaży wytworzonych produktów.

Terminy „praca rolnicza” i „działalność rolnicza” są ze sobą ściśle powiązane w ten sposób, że pojęcie pracy rolniczej zawiera się w pojęciu działalności rolniczej. Praca rolnicza jest więc pojęciem węższym od działalności rolniczej, a jej wykonywanie jest konieczne do prowadzenia tej działalności. Nie istnieje bowiem praca rolnicza, która nie służy prowadzeniu działalności rolniczej. W związku z tym na działalność rolniczą mogą składać się także takie czynności, które nie są związane bezpośrednio z pracą rolniczą²⁹.

Ustawodawca za wypadek przy pracy rolniczej nakazał traktować zdarzenie nagłe wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo pozostających w związku z wykonywaniem tych czynności. W porównaniu z poprzednią definicją, rozszerzony został zakres ochrony ubezpieczeniowej na zdarzenia wypadkowe, które powstały przy wykonywaniu przez rolnika czynności związanych nie tylko z pracą rolniczą, lecz z działalnością rolniczą. Na gruncie obowiązującej regulacji należy więc mówić o związku wykonywanej przez rolnika czynności z prowadzoną działalnością rolniczą.

Warto również podkreślić, że chodzi tu zarówno o czynności, które składają się na wykonywanie „pracy”, jak i zmierzanie do jej wykonania przez podejmowanie czynności przygotowawczych czy organizacyjnych albo podejmowanie czynności następczych prowadzących do jej zakończenia. Czasowy związek wykonywanych czynności z wypadkiem może być więc bezpośredni (w czasie siewu, orki, zbioru, karmienia zwierząt gospodarskich itp.), albo pośredni – w przypadku czynności poprzedzających taką pracę lub następujących po niej³⁰.

W praktyce rozgraniczenie czynności związanych z działalnością rolniczą od tych niezwiązanych stanowi niejednokrotnie poważną trudność. Z drugiej strony należy zaznaczyć, że na tle wspomnianej kwestii w łatwy sposób może dochodzić do nadużyć. Zdarzenia wypadkowe w rolnictwie często dzieją się bez udziału świadków, dlatego też wskazane ich okoliczności mogą łatwo zostać zniekształcone przez poszkodowanych.

Dla uznania wypadku przy pracy rolniczej istotne jest często ustalenie celu wykonania czynności przez poszkodowanego, nie tylko w gospodar-

²⁹ Oczywiście należy mieć tu na uwadze działalność rolniczą samozatrudnionego rolnika.

³⁰ Uzasadnienie do wyroku Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2001 r., II UKN 176/00, OSNP 2002, nr 17, poz. 416.

stwie, ale także poza nim. Przykładowo, wykorzystywać konia można także w celach niezwiązanych z prowadzeniem działalności rolniczej (wyciągi konne, rekreacja, prace budowlane)³¹. Samodzielnie prowadzona budowa domu mieszkalnego przez ubezpieczonego rolnika nie może być jednak uznana za czynność składającą się na działalność rolniczą w rozumieniu przepisu art. 11 ustawy³².

Za wypadek przy pracy rolniczej należy uznać każde zdarzenie wypadkowe przy zbiorze warzyw i owoców, bez względu na to, czy miały służyć własnym potrzebom, czy były przeznaczone na sprzedaż³³, dla kwalifikacji zdarzenia wypadkowego nie jest bowiem istotne przeznaczenie zbieranych produktów rolnych. W definicji działalności rolniczej³⁴ nie ma wyraźnego wskazania, by wytworzone przez rolnika produkty były przeznaczone wyłącznie na rynek. Produkcja roślinna i zwierzęca są niewątpliwie działalnościami rolniczą i nie tracą swego charakteru w gospodarstwie samozaopatrzeniowym. Mają one charakter wytwórczy i mogą być przeznaczona na własne cele rolnika i jego rodziny.

Trudności przy kwalifikacji zdarzenia wypadkowego mogą pojawić się, gdy nastąpi ono podczas przygotowywania posiłku³⁵. Czynność ta jest bowiem silnie związana z gospodarstwem domowym. Nie można jednak uznać zdarzenia wypadkowego zaistniałego podczas przygotowywania posiłków za wypadek przy pracy rolniczej. Gdyby natomiast zdarzenie wypadkowe nastąpiło podczas przygotowywania przez rolnika pokarmu dla hodowanych zwierząt czy posiłku regeneracyjnego, to wówczas spełnione byłyby przesłanki konieczne do uznania zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej.

Kwalifikacja zdarzeń wypadkowych, które nastąpiły w drodze ubezpieczonego do gospodarstwa bądź w drodze powrotnej³⁶, nie budzi zazwyczaj wątpliwości pod względem związku z prowadzoną działalnością rolniczą. Problemy pojawiają się najczęściej przy ocenie drogi pokonywanej przez

³¹ Szerzej uzasadnienie do uchwały Sądu Najwyższego, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 6 marca 1979 r., III UZP1/79, OSP 1979, poz. 186.

³² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 28 czerwca 1995 r., III AUr 178/95, OSA 1995, nr 7-8, poz. 66.

³³ Orzeczenie Sądu Najwyższego, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, z 3 czerwca 1981 r., III URN 421/81, OSNCP 1981, poz. 245.

³⁴ Zob. R. Budzinowski, op. cit., s. 167.

³⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 28 grudnia 1995 r., III Aur 752/95, OSA 1995, nr 11-12, poz. 75.

³⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z 20 listopada 1998 r., II UKN 321/98, OSNAPiUS 2000, nr 1, poz. 34.

ubezpieczonego. Powinna być ona nieprzerwana (chyba że przerwa była życiowo uzasadniona), najkrótsza lub najdogodniejsza ze względów komunikacyjnych³⁷.

Świadczenie przez ubezpieczonego, na zasadach wzajemności przyjętej w warunkach lokalnych, pomocy sąsiedzkiej na rzecz prowadzącego działalność rolniczą sąsiada jest objęte ochroną ubezpieczeniową³⁸. Chodzi tu oczywiście o pomoc nieodpłatną (tzw. praca za pracę). Odnosi się ono do wykonywania zwykłych czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej także wtedy, gdy sąsiad, na rzecz którego pomoc była świadczona, nie podlega ubezpieczeniu wypadkowemu – ofiarowanie pomocy sąsiedzkiej wynika ze swoistości działalności rolniczej.

Nie utraciło aktualności ukształtowane w poprzednim stanie prawnym stanowisko Sądu Najwyższego, że zwykle czynności wykonywane przy prowadzeniu gospodarstwa rolnego są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa, związane w tak ścisły sposób z gospodarowaniem, że bez nich nie mogłoby ono funkcjonować prawidłowo³⁹. Za przeciwieństwo czynności zwykłych Sąd Najwyższy uznał czynności niecodzienne, nieoczekiwane w ramach zwykłego gospodarowania, jak np. eksperymenty agrotechniczne lub zootechniczne lub próby zastosowania nowych maszyn, technologii lub środków chemicznych.

Za funkcjonalnym związkiem wypadku z wykonywaniem zwykłych czynności Sąd Najwyższy opowiadał się na tle wypadków, które zdarzyły się przy pokonywaniu drogi między polem a domem, w drodze do magazynu, po zakup nawozów sztucznych, przy posługiwaniu się zwierzęciem gospodarskim lub domowym, podczas rozbiórki domu należącego do gospodarstwa rolnego dla uzyskania pomieszczenia magazynowego na paszę⁴⁰. Chodzi tu zatem o typowe czynności rolnicze, takie, które służą

³⁷ W myśl § 14 rozporządzenia MPiPS oraz MZiOS z 17 października 1975 r. w sprawie zasad i trybu orzekania o uszczerbku na zdrowiu oraz wypłacania świadczeń z tytułu wypadku przy pracy w drodze do pracy i z pracy oraz z tytułu chorób zawodowych (Dz. U. Nr 36, poz. 199) uważa się, że wypadek nastąpił w drodze do pracy lub z pracy, jeżeli droga do pracy albo z pracy była drogą najkrótszą i nie została przerwana lub gdy droga ta została przerwana, jeżeli przerwa była życiowo uzasadniona, a czas jej nie przekraczał granicy potrzeby, albo gdy droga nie była najkrótszą, ale była dla pracownika najdogodniejszą ze względów komunikacyjnych.

³⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 15 grudnia 1999 r., II UKN 264/99, OSNAPiUS 2001, nr 8, poz. 281.

³⁹ Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 29 maja 1980 r., III UZP 2/80, OSNCP 1980, nr 11, poz. 208.

⁴⁰ Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 6 marca 1979 r., III UZP 1/79, OSNCP 1979, nr 7-8, poz. 145; uchwałę Sądu Najwyższego z 6 czerwca 1979 r., III UZP 4/79, OSNCP 1979, nr 12, poz. 231; wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 1981 r., III URN 21/81, OSNCP 1981, nr 12, poz. 245.

prowadzeniu działalności rolniczej lub pozostają w związku z wykonywaniem tych czynności⁴¹.

W doktrynie i orzecznictwie zauważyć można tendencje do szerszej interpretacji pojęcia zwykłych czynności⁴². Za czynności te należy uznać czynności wynikające w sposób naturalny i celowy z potrzeb danego gospodarstwa rolnego, niezbędne w konkretnej sytuacji do prowadzenia określonej działalności rolniczej⁴³. Do tej grupy czynności można by zaliczyć przykładowo czynność zakupu ziemi czy sprzętu rolniczego. Zakres pojęcia niedookreślonego „zwykłe czynności” należy oceniać indywidualnie w odniesieniu do prowadzonej przez ubezpieczonego działalności rolniczej. Nie można go zawężyć wyłącznie do czynności rutynowych, wykonywanych codziennie, okresowo czy powszechnie uznawanych za zwyczajne. Zwykłą czynnością niezbędną przy prowadzeniu gospodarstwa rolnego jest także zakup środków produkcji, narzędzi pracy, inwentarza, chociaż nie jest to czynność wykonywana codziennie, lecz w miarę potrzeby. Będą to zatem czynności wynikające w sposób naturalny i celowy z potrzeb danego gospodarstwa rolnego, niezbędne w konkretnej sytuacji do prowadzenia określonej działalności rolniczej.

Wprowadzenie przez ustawodawcę wymogu związku wykonywanej czynności z działalnością rolniczą nie ułatwia rozgraniczania czynności składających się na tę działalność od innych czynności rolnika. Aktualna definicja wyraźnie rozszerza krąg czynności uznawanych przy kwalifikacji zdarzenia wypadkowego za związane z działalnością rolniczą. Większość spornych sytuacji rozpatrywanych przez polskie sądownictwo wynika z niedoskonałości definicji wypadku przy pracy rolniczej. Przedstawione powyżej kwestie mają jednak znaczenie dla ochrony osób pracujących w rolnictwie.

4. Warto w tym miejscu zestawzić definicje rolniczego wypadku przy pracy z tzw. wypadkiem pracowniczym⁴⁴. Porównanie tych dwóch typów

⁴¹ Uzasadnienie do wyroku Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2001 r., II UKN 176/2000, OSNAPiUS 2002, nr 17, poz. 416; wyrok Sądu Najwyższego z 6 sierpnia 1998 r., II UKN 14/98, OSNAPiUS 1999, nr 15, poz. 499.

⁴² Szerzej: B. Banaszkiwicz, *Glosa do uchwały SN z 6 lutego 1979 r., III UZP 1/79*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 7, s. 139.

⁴³ Zob. uzasadnienie do wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 7 marca 1995 r., III Aur 99/95, OSA 1995, nr 4, poz. 38.

⁴⁴ Przez pojęcie wypadku pracowniczego należy rozumieć wypadek osób podlegających ustawie z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, tekst jedn.: Dz. U. 2009, Nr 167, poz. 1322 (dalej jako: pracownicza ustawa wypadkowa).

wypadków przy pracy pozwoli wskazać na ich elementy wspólne oraz uwypuklić różnice występujące pomiędzy nimi.

Przystępując do porównania obu pojęć wypadku przy pracy, nie można zapomnieć o zakresie podmiotowym rolniczego ubezpieczenia wypadkowego. Jest to podstawowy element zasadniczo odróżniający oba typy zdarzeń wypadkowych. Prowadzona działalność rolnicza stanowi tu poniekąd o tytule podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu, a zakres podmiotowy ubezpieczenia uwarunkowany jest rodzinnym charakterem gospodarstw rolnych i swoistością pracy w rolnictwie. Warto jednakże nadmienić, że ustawodawca umożliwił niektórym osobom przystąpienie do ubezpieczenia na wniosek.

Definicje wypadku przy pracy rolniczej i wypadku przy pracy „pracownika” w części charakteryzującej zdarzenia wypadkowe uregulowane zostały podobnie. Takie elementy, jak nagłość i wywołanie przyczyną zewnętrzną, są wspólne dla obu typów wypadków przy pracy. Jedynym elementem, który odróżnia pierwsze człony obu definicji, jest konieczność wystąpienia urazu⁴⁵ w „pracowniczym wypadku przy pracy”.

Ustawodawca definiując „wypadek pracowniczy” wskazuje na jego bezpośredni związek z pracą. W dalszej części definicji określa poszczególne czynności uznawane za wykonywanie pracy. W pierwszej kolejności wymienione zostały zwykle czynności pracownika, obejmujące w zasadzie wszystkie czynności wykonywane przez niego na terenie zakładu pracy i w czasie godzin pracy. Ich zakres precyzuje przede wszystkim umowa o pracę. Gdyby jednak pracodawca nałożył na pracownika polecenie wykraczające poza te czynności i doszłoby do wypadku, to – zgodnie z orzecznictwem⁴⁶ – pracownik jest chroniony tak, jak podczas wykonywania zwykłych obowiązków. Na pracę składają się także czynności wykonywane w ramach czynności realizowanych na rzecz pracodawcy. Za wypadki przy pracy uznawane są również zdarzenia powstałe w wyniku wykonywania czynności na rzecz pracodawcy nawet bez polecenia oraz te, które zdarzyły się w drodze między siedzibą pracodawcy a miejscem wykonywania obowiązków przez pracownika.

W przypadkach, w których zdarzeniu wypadkowemu ulegnie osoba działająca na własny rachunek, ustawodawca wymaga ustalenia związku pomiędzy wykonywaną czynnością a prowadzoną działalnością pozarol-

⁴⁵ Szerzej, W. Witoszko, *Pojęcie stałego i długotrwałego uszczerbku na zdrowiu w razie jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2005, nr 5, s. 124.

⁴⁶ II UKN, 465/98, OSNAPiUS 2000, nr 7, poz. 288.

niczą. Zakres wykonywanych czynności będzie zależeć od charakteru prowadzonej działalności gospodarczej. Warto jednak zaznaczyć, że o ile w przypadku przedsiębiorcy czasami może zachodzić związek pomiędzy przedsiębiorstwem a gospodarstwem domowym, o tyle w przypadku działalności rolniczej związek ten występuje praktycznie zawsze.

Ustalenie związku z wykonywaną pracą w odniesieniu do wypadku pracowniczego w większości nieskomplikowanych przypadków nie nastręcza trudności. Można bowiem wyraźnie określić, czy wypadek nastąpił w czasie pracy i w miejscu jej wykonywania. Podobnie jest w przypadku większości prowadzonych działalności gospodarczych. Kwestie sporne, które mogą tu występować, wynikają z uwarunkowań wykonywania określonego zawodu czy prowadzenia działalności gospodarczej.

Przy kwalifikacji rolniczych zdarzeń wypadkowych pojawiają się jednak poważne problemy. Wynikają one ze swoistości pracy rolnika charakteryzującej się dużą różnorodnością: czynności zawodowo rolnicze, czynności, które można by przypisać innym zawodom, a nawet czynności życia codziennego. Obok zwykłych czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, rolnik wykonuje niejednokrotnie cały szereg innych prac i prowadzi gospodarstwo domowe. Zarówno w praktyce, jak i w doktrynie oddzielenie od siebie tych dwóch typów czynności, tak mocno związanych ze sobą w życiu wiejskim, nie należało i nie należy do zadań łatwych⁴⁷.

Niezbędne jest jednak wytyczenie granicy pomiędzy tymi czynnościami nawet wówczas, gdy wydaje się ona sztuczna. W przeciwnym razie rolnik otrzymałby od ustawodawcy większą ochronę niż pracownik czy przedsiębiorca, którzy nie mają przecież prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków zaistniałych w gospodarstwie domowym. Wytyczenie tych granic nie jest rzeczą prostą i w dużej mierze zależy od konkretnego stanu faktycznego.

Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej jest szersze od definicji wypadku pracowniczego. Łączy ono pojęcie wypadku przy pracy rolniczej z pojęciem wypadku w drodze do pracy i z pracy, jak również wypadku zrównanego z wypadkiem przy pracy. Rolnicze wypadki przy pracy cechuje to, że zdarzają się masowo i zarazem niepostrzeżenie, a ofiarami wypadków oprócz rolnika są często członkowie jego rodziny (małoletnie dzieci i osoby w podeszłym wieku). Zdarzenia takie spowodowane są

⁴⁷ B. Wierzbowski, *Prawo ubezpieczeń społecznych w przebudowie ustroju rolnego*, Toruń 1985, s. 179.

niekiedy skutek podejmowania przez osoby pracujące w gospodarstwie rolnym działań wymagających wysokich kwalifikacji specjalistycznych, dokonywanych często z naruszeniem przepisów bezpieczeństwa pracy⁴⁸.

5. Warto przyjrzeć się definicjom wypadku przy pracy rolniczej przyjętym w ustawodawstwie niemieckim, francuskim i włoskim. W prawie niemieckim ustawodawca nie wyodrębnił pojęcia wypadku przy pracy rolniczej. Zdarzenia wypadkowe w rolnictwie podlegają bowiem ogólnemu reżimowi prawnemu⁴⁹, który obejmuje wszystkie osoby pracujące, a więc także zatrudnionych pracowników i przedsiębiorców. Zgodnie z § 8 księgi VII niemieckiego kodeksu socjalnego, przez pojęcie wypadku przy pracy rozumie się zdarzenie wypadkowe, któremu ulega osoba objęta ubezpieczeniem na skutek wykonywanej pracy. Wypadki przy pracy definiuje się jako zdarzenia ograniczone czasowo, powodujące zewnętrzne lub wewnętrzne obrażenia ciała, które w konsekwencji mogą prowadzić do uszczerbku na zdrowiu albo śmierci⁵⁰.

Należy podkreślić, że ochroną ubezpieczeniową objęte są wszystkie prace wykonywane w obrębie określonego zawodu (w odniesieniu działalności rolniczej np. transport nawozu, droga na pole podczas żniw, odnawianie i przechowywanie narzędzi pracy/maszyn rolniczych lub pokonywanie drogi do i z pracy mieszkającego w innej miejscowości rolnika). Z ochrony tej wyłączone są natomiast czynności, które służą celom prywatnym (np. zakupy w drodze do pracy)⁵¹.

W ustawodawstwie włoskim pojęcie wypadku przy pracy rolniczej definiuje art. 210 ustawy wypadkowej. Warto nadmienić, że włoski system ubezpieczeń wypadkowych jako jedyny z omawianych w opracowaniu wprowadził pojęcie pracy rolniczej i leśnej⁵². Przez pojęcie to, zgodnie z art. 207 ustawy, włoski prawodawca rozumie wszystkie zajęcia ściśle związane z uprawą gruntu, leśnictwem, hodowlą bydła i pracami pokrewnymi, to znaczy takimi, które wchodzą w zakres działalności przedsiębiorcy rolnego, zgodnie z art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego, nawet jeśli prace są wykonywane przy użyciu maszyn wprawionych w ruch za

⁴⁸ Szerzej zob. J. Zagórski (red.), *Wypadkowość w rolnictwie*, Lublin 1996, s. 58.

⁴⁹ Księga VII niemieckiego kodeksu socjalnego.

⁵⁰ Zob. § 8 księgi VII Sozialgesetzbuch i nn.

⁵¹ Szerzej G. Turner i inni, *Agrarrecht*, Dlg, Frankfurt am Main 2007, s. 154 i n.

⁵² Zob. definicję pracy leśnej – art. 208 włoskiej ustawy wypadkowej (testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali, D.P.R. 30 giugno 1965, N. 1124 ze zm.).

pomocą czynników nieożywionych, to znaczy nie bezpośrednio przez osobę, która jej używa, oraz nawet jeśli prace nie są wykonywane w imieniu i w interesie gospodarstwa dzierżawiącego grunt⁵³.

Prace pokrewne, dodatkowe, pomocnicze dotyczące przeróbki bądź sprzedaży produktów rolnych, jeśli są wykonywane na gruntach przedsiębiorstwa rolnego lub w interesie i w imieniu przedsiębiorstwa rolnego, objęte są ubezpieczeniem. Ponadto ustawa włoska obejmuje ochroną zdarzenia wypadkowe, które powstały podczas prac przy uprawie warzywników i ogrodów, nawet jeśli wykonywane były na gruntach, dla których nie został ustalony podatek gruntowy⁵⁴.

Za wypadek przy pracy ustawodawca włoski uznaje wszystkie przypadki wypadków przy pracy wywołanych nagłą przyczyną, których następstwem jest śmierć lub stała niezdolność do pracy, całkowita lub częściowa, która powoduje niemożliwość wykonywania pracy przez więcej niż trzy dni⁵⁵.

Wypadek przy pracy rolniczej w prawie francuskim zdefiniowany został w art. L. 752-2 Code rural. Zgodnie z jego brzmieniem, za wypadek przy pracy rolniczej uważane jest zdarzenie, które nastąpiło podczas wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym, na terenie przedsiębiorstwa rolnego, zakładu rolnego lub placu budowy i dotknęło osób wymienionych w art. L. 752-1⁵⁶. Jako wypadek traktowane są również zdarzenia, którym ulegają ubezpieczeni, jeżeli miały miejsce w drodze między miejscem zamieszkania, miejscem pracy lub każdym miejscem związanym z wykonywaniem działalności rolniczej. Ciężar udowodnienia, że wypadek wystąpił w drodze do pracy lub z pracy rolniczej, spoczywa jednak na ubezpieczonym⁵⁷.

Porównanie powyższych uregulowań daje podstawę do sformułowania kilku wniosków.

Najszerszą definicję wypadku, pomijając konieczność wystąpienia przesłanek nagłości zdarzenia, wywołania go przyczyną zewnętrzną i jego

⁵³ Zob. art. 207 włoskiej ustawy wypadkowej.

⁵⁴ Szerzej, P. Sandulli, *La ridefinizione dell'assetto normativo in tema d'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, „Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali” 1999, nr 4-5, s. 643 i n.

⁵⁵ Zgodnie z brzmieniem art. 210 włoskiej ustawy.

⁵⁶ Chodzi tutaj o osoby pracujące w gospodarstwach, przedsiębiorstwach lub innych zakładach zajmujących się działalnością rolniczą zdefiniowaną w art. L. 722-1 Code rural.

⁵⁷ Zob. A. Pimbert, *Accidents de travail des non salaries agricoles*, „Revue de Droit Rural” 2005, nr 11, s. 15 i n.

skutków na życiu i zdrowiu poszkodowanego, skonstruował ustawodawca francuski. Poza tym faktem definicje w porównywanych ustawodawstwach są do siebie zbliżone. Wszystkie obejmują ochroną zdarzenia związane z działalnością rolniczą zarówno na terenie gospodarstwa, jak i poza nim. Regulacje te ze względu na swoistość działalności rolniczej obejmują również zdarzenia zaistniałe w drodze rolnika do pracy i z pracy.

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

Podstawowym elementem w konstrukcji pojęcie wypadku przy pracy rolniczej jest przede wszystkim związek wykonywanej przez poszkodowanego czynności z prowadzoną działalnością rolniczą. Definicja wypadku powiązana jest zatem ściśle nie z pracą rolniczą, lecz z działalnością rolniczą. Jest to pojęcie węższe od działalności i występuje z nią w ścisłym związku. Nie można tu jednak zapomnieć o swoistym charakterze pracy rolnika, o pracy osób najbliższych rolnikowi, a także o ścisłym związku działalności rolniczej z gospodarstwem domowym.

Nie każde zdarzenie wypadkowe występujące w rolnictwie jest wypadkiem przy pracy. Załączkiem problemów przy kwalifikacji tych zdarzeń są nie tylko przedstawione powyżej argumenty, lecz także zbyt wąsko ujęte przez ustawodawcę pojęcie działalności rolniczej w ustawie ubezpieczeniowej⁵⁸. Nie obejmuje ono bowiem swym zakresem czynności przygotowawczych do produkcji oraz czynności następczych. Nie ułatwia także rozgraniczania czynności składających się na działalność rolniczą od innych czynności związanych z gospodarstwem domowym.

Rolnicy jako wyjątkowa kategoria osób pracujących zasługują w pełni na szczególny rodzaj ochrony od zdarzeń wypadkowych. Ochronę tę ma im zapewnić ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zakres przedmiotowy tej ochrony wyznacza pojęcie wypadku przy pracy rolniczej. Definicja zawarta w art. 11 ustawy, mimo swojej obszerności i przeprowadzonych zabiegów nowelizacyjnych, jest jednak niedoskonała, a jej

⁵⁸ Zob. R. Budzinowski, op. cit., s. 167.

dotychczasowa wykładnia stosowana przez sądy nie jest jednolita. Precyzyjność i zarazem właściwy zakres tej definicji jest sprawą niezwykle istotną, ponieważ od niej przede wszystkim zależy właściwa ochrona interesów poszkodowanych w wypadkach rolniczych oraz ochrona osób pracujących w rolnictwie.

Istnieje zatem uzasadniona potrzeba konkretyzacji pojęcia wypadku przy pracy rolniczej, o którym mowa w art. 11 ustawy ubezpieczeniowej, przy uwzględnieniu jego ścisłego związku z definicją działalności rolniczej. Funkcjonowanie rolnictwa w ramach gospodarki rynkowej wymusza szersze ujmowanie pojęcia działalności rolniczej. Trzeba jednak zauważyć, że nie wszystkie gospodarstwa w Polsce zajmują się produkcją na rynek. Konstruując nowe pojęcie działalności rolniczej należy mieć więc na uwadze także gospodarstwa socjalne, o charakterze samozaopatrzeniowym.

Konieczne jest znowelizowanie pojęcia działalności rolniczej w ustawie ubezpieczeniowej poprzez rozszerzenie jego zakresu na czynności przygotowawcze do produkcji (biorąc pod uwagę funkcjonowanie rolnika na rynku), w tym także na czynności poprodukcyjne obejmujące przykładowo sprzedaż produktów rolnych. Mając na uwadze gospodarstwa socjalne, należy ująć w tej definicji także czynności zmierzające do wstępnego przetworzenia wytworzonych produktów rolnych, dokonywane chociażby w celu ich dłuższego przechowywania i zabezpieczenia przed zepsuciem.

Aktualna definicja wypadku przy pracy rolniczej w art. 11 ustawy ubezpieczeniowej jest zbyt obszerna, co niejednokrotnie powoduje problemy z jej wykładnią. Konstruując nową definicję, należy uwzględnić przede wszystkim funkcje ubezpieczenia wypadkowego oraz jego przedmiot ochrony. Nie można zapomnieć tu także o swoistości pracy rolniczej, charakterze działalności rolniczej, jak również o tym, że największą trudnością jaka występuje obecnie przy kwalifikacji zdarzenia wypadkowego, jest odróżnienie tzw. czynności rolniczych od innych grup czynności wykonywanych w gospodarstwie domowym. Warto również uwzględnić rozwiązania przyjęte w innych państwach zachodnioeuropejskich.

Ustawodawca, dokonując ostatniej znaczącej nowelizacji ustawy ubezpieczeniowej⁵⁹, starał się rozwiązać występujące wcześniej wątpliwości⁶⁰.

⁵⁹ Ustawa nowelizacyjna z 2 kwietnia 2004 r., która weszła w życie 2 maja 2004 r.

⁶⁰ Wątpliwości związane były z brakiem zamieszczenia w przepisach konieczności wystąpienia związku zdarzenia z pracą rolniczą.

Wprowadzone zmiany objęły pierwszy człon definicji, podkreślając konieczność wystąpienia związku zdarzenia wypadkowego z czynnością służącą prowadzeniu działalności rolniczej. Znaczne rozszerzenie definiendum doprowadziło jednak do pojawienia się w definicji błędu logicznego⁶¹. Aktualnie pojęcie wypadku chroni nie tylko czynności związane z pracą, lecz także cały szereg czynności składających się na działalność rolniczą. Zmiana dokonana przez ustawodawcę winna więc pociągnąć za sobą także nowelizację definiensa. Zwrot „pojęcie wypadku przy pracy rolniczej” należałoby zmienić na „pojęcie wypadku przy pracy w działalności rolniczej” bądź – szerzej – na wypadek w rolnictwie”. Aby uniknąć nieporozumień w przyszłości, trafniejsza wydaje się pierwsza propozycja.

Mając na względzie wskazane powyżej rozwiązania przyjęte w wybranych państwach zachodnioeuropejskich, należy opowiedzieć się za utrzymaniem przesłanek nagłości zdarzenia i wywołania go przyczyną zewnętrzną. Są to bowiem elementy konstrukcyjne każdego wypadku przy pracy⁶².

Warto zauważyć, że obecnie obowiązujące, a sformułowane wcześniej⁶³ przez ustawodawcę przesłanki miejsca wystąpienia zdarzenia wypadkowego straciły na znaczeniu. Mimo że w praktyce KRUS nadal w postępowaniu wypadkowym odnotowuje miejsce, gdzie wystąpiło zdarzenie wypadkowe⁶⁴, to jednak podstawowe znaczenie dla kwalifikacji wypadku ma związek wykonywanej przez poszkodowanego czynności z działalnością rolniczą. Nie jest zatem istotne dla istnienia wypadku miejsce jego zaistnienia, lecz to, czy czynność, podczas wykonywania której doszło do zdarzenia, składała się na prowadzoną działalność rolniczą.

Swoistość działalności rolniczej bezspornie przemawia za pozostawieniem rolnikowi ochrony od zdarzeń wypadkowych zaistniałych w drodze do wykonywania czynności rolniczych i drodze powrotnej. Trzeba jednak mieć na względzie linię przyjętą przez orzecznictwo oraz fakt, że nieuzasadnione przerwy w drodze do pracy pozbawiają ochrony

⁶¹ *Definiens* jest zakresowo podrzędny względem *definiendum* – błąd w definiowaniu, definicja fałszywa, za szeroka; por. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1969, s. 50 i n.

⁶² Por. W. Szubert, *Ubezpieczenie od wypadków przy pracy w perspektywie rozwojowej*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 10, s. 37; zob. także W. Domaszewski (red.), op. cit., s. 328.

⁶³ Zob. pierwotny tekst ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników przed nowelizacją.

⁶⁴ Informacje uzyskane z Oddziału Regionalnego KRUS w Poznaniu i Placówki Terenowej w Rawiczu.

ubezpieczonego. Warto zauważyć, że ustawodawca niemiecki, francuski i włoski również obejmują ochroną wypadki rolnika w „drodze do pracy i z pracy”.

7. W kontekście powyższych rozważań, a w szczególności konieczności nowelizacji pojęcia działalności rolniczej⁶⁵, warto przedstawić propozycję uproszczenia definicji wypadku przy pracy w rolnictwie, a ściślej – wypadku w działalności rolniczej.

Przez pojęcie wypadku w działalności rolniczej należy rozumieć nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, powodujące uszkodzenie organizmu albo śmierć, jeżeli nastąpiło ono podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo pozostających w związku z wykonywaniem tych czynności. Za wypadek chroniony uważa się także zdarzenie, które wystąpiło w drodze do miejsca wykonywania tych czynności albo w drodze powrotnej, jeśli nie była ona zakłócona nieuzasadnioną przerwą.

W nowej definicji wypadku niezbędne byłoby dodanie przesłanki o wystąpieniu uszkodzenia organizmu⁶⁶ (w postaci stałego, długotrwałego, a może nawet i zwykłego uszczerbku na zdrowiu) bądź śmierci poszkodowanego⁶⁷. Jest to kolejny element, który przesądza o uznaniu zaistnienia wypadku przy pracy⁶⁸. Przedmiotem ochrony ubezpieczenia wypadkowego są bowiem zdarzenia, które mogą zagrozić zdolności człowieka do zdobywania własną pracą środków utrzymania. Zdarzenia bez wystąpienia określonych skutków (brak obrażeń) powodujących przeszkody w wykonywaniu pracy lub śmierć nie wymagają ochrony ubezpieczeniowej. Nie ma bowiem takiej potrzeby z punktu widzenia funkcji i przedmiotu ochrony ubezpieczenia wypadkowego.

Zaproponowana powyżej definicja wypadku przy pracy w działalności rolniczej, przy uwzględnieniu nowelizacji pojęcia działalności rolniczej, nie rozstrzygnie jednak wszystkich wątpliwości istniejących dziś przy

⁶⁵ Pomijając kwestię konieczności ujednoczenia tego pojęcia w prawie rolnym.

⁶⁶ Por. definicję pracowniczego wypadku i rozwiązania przyjęte w porównywanym ustawodawstwie. Proponuję tu przesłankę uszkodzenia organizmu, gdyż „uraz” to zadziałanie czynnika zewnętrznego, wywołującego w organizmie zmiany anatomiczne i czynnościowe, czyli obrażenia ciała. Rodzaj i rozległość uszkodzeń ciała zależy od charakteru urazu (mechaniczny, termiczny, chemiczny).

⁶⁷ Zob. W. Witoszko, *Uraz jako element definicji wypadku przy pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2006, nr 6, s. 301-305.

⁶⁸ Por. art. 3 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, tekst jedn.: Dz. U. 2009, Nr 167, poz. 1322.

kwalifikacji zdarzeń wypadkowych. Należy więc rozważyć, czy istnieje możliwość rozwiązania albo chociaż ograniczenia występowania tych trudności. Trzeba pamiętać, że rozstrzygnięcie wątpliwości w tym zakresie jest istotne nie tylko dla stwierdzenia samego wypadku przy pracy, lecz w konsekwencji przesądza także o uprawnieniu do świadczeń przewidzianych w ustawie⁶⁹.

Najistotniejszą przyczyną problemów w tej materii są trudności z ustaleniem ścisłego związku pomiędzy działalnością rolniczą a gospodarstwem domowym. Zerwanie tego związku nie jest w praktyce możliwe, gdyż jest to cecha charakterystyczna dla rolnictwa. Niewątpliwie oceny występowania związku pomiędzy wykonywaną przez rolnika czynnością a prowadzoną działalnością rolniczą należy dokonywać indywidualnie, uwzględniając charakter działalności prowadzonej przez producenta rolnego. Potrzeba odróżnienia czynności składających się na działalność rolniczą od innych wykonywanych przez rolnika nie budzi wątpliwości. Istotą ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie jest ochrona producenta rolnego przed wypadkami przy pracy podczas prowadzenia działalności rolniczej i to ona stanowi o tytule ubezpieczenia. Żaden zawód wykonywany przez człowieka nie posiada ochrony od zdarzeń występujących w gospodarstwie domowym. Warto mieć tutaj na uwadze także możliwości występowania nadużyć⁷⁰ w postaci prób wyłudzenia odszkodowania.

Rozwiązanie tej kwestii może być trojkie. Po pierwsze – można wprowadzić domniemanie ustawowe, że każde zdarzenie wypadkowe, które wystąpiło na terenie gospodarstwa domowego powiązanego z gospodarstwem rolnym, traktuje się jako wypadek przy pracy w działalności rolniczej. Konieczne jednak byłoby tu uwzględnienie możliwości przeprowadzenia przeciwdowodu przez KRUS, że czynność, którą wykonywał rolnik, nie była związana z prowadzoną działalnością rolniczą. Takie rozwiązanie sprzeciwiałoby się jednak istocie ubezpieczenia od wypadków przy pracy w rolnictwie.

Drugą możliwością mogłoby być wydanie odpowiedniego aktu prawnego – w tym przypadku rozporządzenia⁷¹ określającego, które czynności rolnika zaliczane są do czynności składających się na prowadzenie działalności rolniczej, a które nie. Enumeratywne wymienienie grup tych czynności⁷² w postaci katalogu zamkniętego byłoby z pewnością bardzo

⁶⁹ Przy założeniu niewystąpienia przesłanek pozbawiających prawa do świadczenia.

⁷⁰ Zależne od zeznań osoby poszkodowanej konstruowanych pod „wypadek przy pracy”.

⁷¹ Zob. art. 11 ust. 2 ustawy ubezpieczeniowej.

⁷² Np. przygotowywanie posiłku regeneracyjnego, sprzedaż produktów na targowisku, kąpiel po dokonanych obrzędach.

trudnym zadaniem. Nie ulega jednak wątpliwości, że określenie tych czynności pozwoliłoby, zgodnie z art. 11 ustawy, na znaczne doprecyzowanie zakresu ochrony przysługującego osobom pracującym faktycznie w rolnictwie.

Trzecią możliwością, chyba najbardziej kontrowersyjną, byłoby wprowadzenie obowiązkowego⁷³ ubezpieczenia w KRUS dla rolników i członków ich rodzin od wypadków podczas prac w gospodarstwie domowym⁷⁴. Wyznacznikiem rozgraniczenia tzw. wypadków domowych byłyby tu nierolniczy cel pracy – wykonywania określonej czynności. Takie rozwiązanie spełniałoby tylko wówczas swoją rolę, gdyby składka na ubezpieczenie odprowadzana była w innej wysokości niż w przypadku ubezpieczenia wypadkowego i do specjalnie wyznaczonego funduszu.

8. Przedstawiona propozycja w większości przypadków pozwalałaby uniknąć problemów występujących obecnie przy rozgraniczaniu czynności rolniczych od nierolniczych. Jednocześnie zabieg taki nie rozszerzałby nadmiernie ochrony od wypadków przy pracy rolniczej. Czynności podejmowane w ramach funkcjonowania gospodarstwa domowego⁷⁵ objęte byłyby bowiem dodatkową ochroną ubezpieczeniową. Wprowadzenie takiego rozwiązania, uwzględniającego swoistość pracy w rolnictwie i charakterystyczne cechy rolniczego ubezpieczenia wypadkowego, znalazłoby swoje uzasadnienie teoretyczne jedynie w odniesieniu do producenta rolnego i osób jemu bliskich, w szczególności członków rodziny. Tylko bowiem w przypadku prowadzenia działalności rolniczej istnieje tak ścisły związek pomiędzy miejscem wykonywania pracy a gospodarstwem domowym, że niejednokrotnie wyznaczenie granicy pomiędzy tymi czynnościami nie jest w praktyce możliwe⁷⁶. Przedstawione propozycje mogą z pewnością stanowić zachętę do dyskusji podczas prac nad kolejną nowelizacją ustawy ubezpieczeniowej.

⁷³ Warto także rozważyć, czy najodpowiedniejszym nie byłoby wprowadzenie tu ubezpieczenia fakultatywnego, wnioskowego.

⁷⁴ Możliwość takiego ubezpieczenia wprowadził ustawodawca włoski (tzw. ubezpieczenie gospodyń domowych), zob. INAIL, *Guide to Benefits*, Edition 2005, s. 25. Ubezpieczenie to dotyczy jednak gospodyń pracujących także w rolnictwie.

⁷⁵ Chodzi tu także o czynności życia codziennego, jak przygotowanie posiłków, ale także naprawa domu mieszkalnego czy przygotowywanie drewna na opał.

⁷⁶ Przykład: rolnik ulega wypadkowi podczas cięcia drewna na opał. Posiada on szklarnię opalaną drewnem i piec kafłowe w budynku mieszkalnym. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy czynność, którą wykonywał, była związana tylko z prowadzoną działalnością rolniczą.

THE CONCEPT OF AN OCCUPATIONAL ACCIDENT IN AGRICULTURE – *DE LEGE FERENDA* REMARKS

S u m m a r y

The aim of this paper was to make an attempt at the determination of a new concept of an occupational accident in agriculture. The current definition of such an accident, despite its broad scope and introduced changes, does not sufficiently include accident events, which may occur in agriculture and does not facilitate their qualification in the post-accident proceedings.

In conclusion the author proposed a simplification of the definition and adopting its following form: “An occupational accident in agricultural activity is a sudden event caused by an external factor, causing damage to the organism or death, if it occurred in the course of performance of agricultural activity or remained in connection with the performance of such activity. An accident covered by protection needs also to include such events, which occurred on the way to the site of performance of such activity or when returning from that site, if the travel was not interrupted by an unnecessary break.”

LA NOZIONE DI INFORTUNIO SUL LAVORO IN AGRICOLTURA – OSSERVAZIONI DE LEGE FERENDA

R i a s s u n t o

Lo scopo di questo lavoro è un tentativo di determinare la nuova nozione di infortunio sul lavoro in agricoltura. L'attuale definizione dell'infortunio, nonostante la sua ampiezza e le modifiche apportate, non include nel modo dovuto gli incidenti che possono verificarsi in agricoltura e non facilita la loro qualificazione nel procedimento seguente all'incidente.

In conclusione, l'Autore propone di semplificare la definizione e di assegnarle la seguente dicitura: „Un infortunio sul lavoro nella attività agricola è un evento improvviso determinato da cause esterne, il quale provoca le lesioni dell'organismo o la morte, se esso si è verificato durante lo svolgimento delle attività connesse all'attività agricola o in relazione con lo svolgimento di queste attività. Come infortunio coperto dall'assicurazione devono essere considerati anche gli eventi verificatisi durante il percorso di andata e ritorno dall'abitazione al posto di lavoro (svolgimento delle attività), salvo le eventuali interruzioni non giustificate”.

MONIKA ZBORALSKA

Swobodny przepływ żywności w postaci suplementów diety w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

1. Wstęp

Przedmiotem rozważań jest zagadnienie swobodnego przepływu żywności w postaci suplementów diety w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Nie doczekało się ono – jak dotychczas – opracowania w postaci monografii, poruszane jest natomiast w formie artykułów dotyczących z reguły poszczególnych orzeczeń Trybunału. Brak szerszych opracowań stanowi niewątpliwie istotną lukę, zważywszy na znaczenie prawidłowej kwalifikacji produktu. Zagadnienie swobodnego przepływu suplementów diety jest ważne nie tylko z teoretycznego punktu widzenia, ale ma także doniosłe znaczenie praktyczne dla przedsiębiorców działających w sektorze farmaceutyczno-żywnościowym. Obrazuje ono funkcjonowanie zasady swobody przepływu towarów w UE.

Celem niniejszej pracy jest ustalenie, w jakim zakresie realizowany jest swobodny przepływ żywności w postaci suplementów diety w UE. Z tego punktu widzenia zostaną przeanalizowane regulacje unijne, a zwłaszcza dyrektywa nr 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych¹. Główny trzon rozważań stanowi wszakże omówienie i analiza orzecznictwa TSUE, który od wielu lat stara się opracować i zdefiniować kryteria

¹ Dz. Urz. UE, L 183, z 12 lipca 2002 r., s. 51-57.

kwalifikacji produktów z pogranicza. Pozwoli to ustalić wpływ Trybunału na realizowanie swobodnego przepływu żywności w postaci suplementów diety.

2. Suplement diety a produkt leczniczy

Suplement diety jest specyficznym środkiem spożywczym, znacznie różniącym się od tradycyjnej żywności. Jego definicja znajduje się we wspomnianej dyrektywie nr 2002/46/WE i brzmi następująco: „Suplementy żywnościowe² oznaczają środki spożywcze, których celem jest uzupełnienie normalnej diety i które są skoncentrowanym źródłem substancji odżywczych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub fizjologiczny, pojedynczych lub złożonych, sprzedawanych w postaci dawek, a mianowicie w postaci kapsułek, pastylek, tabletek, pigułek i w innych podobnych formach, jak również w postaci saszetek z proszkiem, ampulek z płynem, butelek z kroplomierzem i w tym podobnych postaciach płynów lub proszków przeznaczonych do przyjmowania w niewielkich odmierzanych ilościach jednostkowych”. Definicja suplementu diety zawarta w art. 3 ust. 3 pkt 39 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia³ jest w zasadzie powtórzeniem definicji europejskiej (art. 3 ust. 3 pkt 39).

Z kolei według prawa farmaceutycznego, produktem leczniczym jest substancja lub mieszanina substancji, przedstawiana jako posiadająca właściwości zapobiegania lub leczenia chorób występujących u ludzi lub zwierząt lub podawana w celu postawienia diagnozy lub w celu przywrócenia, poprawienia, lub modyfikacji fizjologicznych funkcji organizmu poprzez działanie farmakologiczne, immunologiczne lub metaboliczne (art. 2 pkt 32)⁴. Natomiast zgodnie z dyrektywą nr 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi⁵,

² Należy zaznaczyć, że w polskim prawie używa się określenia „suplementy diety”, podczas gdy w tłumaczeniach aktów prawa unijnego na język polski występuje wyrażenie „suplement żywnościowy” (*food supplement*).

³ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. Nr 171, poz. 1225.

⁴ Ustawa z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 45, poz. 271.

⁵ Dz. Urz. UE, L 136, z 30 kwietnia 2004 r., s. 34-57.

produktem leczniczym jest: a) jakakolwiek substancja lub połączenie substancji prezentowanych jako posiadające właściwości lecznicze lub zapobiegające chorobom u ludzi; b) jakakolwiek substancja lub połączenie substancji, które mogą być stosowane lub podawane ludziom w celu odzyskania, poprawy lub zmiany funkcji fizjologicznych poprzez powodowanie działania farmakologicznego, immunologicznego lub metabolicznego, albo w celu stawiania diagnozy leczniczej (art. 1 pkt 2).

Podstawowa różnica pomiędzy produktem leczniczym i suplementem polega na celu zastosowania (zażywania) produktu. Suplement jest stosowany w celu utrzymania tzw. homeostazy (równowagi, dobrostanu) w organizmie i uzupełnienia diety, podczas gdy lek jest produktem, który powinien leczyć choroby bądź im zapobiegać. Niewątpliwie jednak obie grupy produktów mają zbliżony charakter. Podobna postać (kapsułki, pastylki) oraz działanie prozdrowotne powodują, że w odbiorze konsumenckim suplementy traktowane są jako quasi-leki. Dodatkowo, według prawa jako lek są traktowane nie tylko te produkty, które mają faktyczne możliwości leczenia choroby bądź jej zapobiegania, ale również te produkty, które są w taki sposób przedstawiane. Tym samym prezentacja i znakowanie produktu mogą mieć kluczowe znaczenie dla klasyfikacji.

Problem ponadto komplikuje fakt, że składniki suplementów diety w zdecydowanej większości mogą stanowić również składniki leku i wtedy kwalifikacja sprowadza się do określenia efektów konkretnej dawki. Dobrym przykładem może być owoc kminku, który w małej ilości stosowany jest jako przyprawa (czyli tradycyjna żywność). W suplementach diety kminek używany jest w ilości 0,5-1,5g w celu utrzymania prawidłowego trawienia. Ten sam owoc kminku w dawce 1,5-5g zalecany jest jako substancja lecznicza, która powoduje działanie rozkurczowe na mięśniówkę przewodu pokarmowego.

W wypadku dużej grupy produktów brak jednoznacznego wyznaczenia dawki granicznej decydującej o działaniu prozdrowotnym lub leczniczym. W nauce występuje wiele rozbieżności, ośrodki naukowe nie wydają jednolitych opinii, co w rezultacie prowadzi do tego, że ten sam produkt w jednym państwie członkowskim traktowany jest jako żywność (suplement), podczas gdy w drugim posiada status leku. To właśnie w zakresie produktów z pogranicza najwyraźniej uwidaczniają się problemy, jakie napotyka swobodny obrót suplementów diety w Unii Europejskiej.

3. Zasada swobodnego przepływu towarów w UE

Jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej jest zasada swobodnego przepływu towarów ustanowiona w art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶ (dawniej art. 28 TWE), który stanowi: „Ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi”. Zgodnie z tzw. formułą Dassonville⁷, środkiem o skutku równoważnym jest każda handlowa regulacja państw członkowskich, która może stworzyć bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, przeszkody w handlu wewnątrz Wspólnoty. Formuła ta została rozwinięta w sprawie *Keck*⁸, a następnie uzupełniona w sprawie *Cassis de Dijon*⁹ o zasadę wzajemnego uznania, która oznacza, że wszystkie towary, które zgodnie z prawem zostały wprowadzone na rynek w jednym z państw członkowskich i tam też są sprzedawane, zasadniczo mogą być wwożone i sprzedawane we wszystkich pozostałych państwach członkowskich.

Sam Traktat daje państwom członkowskim możliwość ograniczenia swobodnego przepływu w sytuacjach określonych w art. 36 (dawny art. 30 TWE). Przepis ten brzmi następująco: „Postanowienia artykułów 34 i 35 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi”. Katalog wyjątków od zasady swobodnego przepływu towarów nie ogranicza się do przykładów wskazanych w cytowanym artykule. Państwa członkowskie mają możliwość powołania się również na inne przyczyny, tzw. wymogi konieczne, mające na celu ochronę ważnego interesu ogólnego.

⁶ Dalej: Traktat UE lub TFUE.

⁷ Wyrok z 11 lipca 1974 r. w sprawie *Dassonville*, 8/74, Zb. Orz. 1974, s. 837.

⁸ Wyrok z 24 listopada 1993 r. sprawy połączone C-267/91 oraz C-268/91 – *postępowanie karne przeciwko Bernardowi Keckowi i Danielowi Mithouardowi*, Zb. Orz. 1993, s. I-06097.

⁹ Wyrok z 20 lutego 1979 r. w sprawie *Rewe-Zentral*, tzw. *Cassis de Dijon*, 120/78, Zb. Orz. 1979, s. 649.

Ograniczenia nałożone przez państwo członkowskie muszą być proporcjonalne do zamierzonych celów. Ponadto cele te nie mogą być osiągnięte za pomocą działań mniej restrykcyjnych. Działania ograniczające swobodny przepływ towarów wewnątrz Unii Europejskiej nie mogą stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi (art. 36 Traktatu). Zwrócono uwagę, że państwa członkowskie, dbając o interesy rodzimych producentów, starają się maksymalnie ograniczyć wprowadzenie na rynek produktów z innych państw członkowskich, pod pretekstem niespełnienia odpowiednich wymogów¹⁰.

Ochrona zdrowia musi być faktyczną przyczyną wprowadzenia ograniczeń, a nie jedynie pretekstem do naruszenia zasady swobodnego przepływu towarów. Jako przykład takich działań może służyć sprawa *Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii*¹¹. Wielka Brytania wprowadziła zakaz importu mięsa drobiowego z innych państw Unii, wskazując jako usprawiedliwienie ochronę zdrowia publicznego ze względu na zapobieżenie rozprzestrzenianiu się „choroby Newcastle”. Argumentacja ta została odrzucona przez Trybunał, który stwierdził, że faktycznym powodem wprowadzenia ograniczenia były naciski krajowych producentów związane z nadchodzącymi Świątami Bożego Narodzenia.

Ciężar dowodu w zakresie ryzyka zastosowania produktu, które stanowi przesłankę ograniczenia swobodnego przepływu towarów, spoczywa na państwie członkowskim. Już w sprawie *Sandoz*¹² Trybunał Sprawiedliwości UE przypomniał, że to na państwie członkowskim spoczywa *onus probandi* oraz że nałożenie przez prawo krajowe na importera obowiązku udowodnienia istnienia zapotrzebowania na sprowadzany produkt nie znajduje uzasadnienia w ochronie zdrowia i w związku z tym sprzeczne jest z prawem wspólnotowym. Ograniczenie swobodnego przepływu towarów musi być zatem poparte pogłębioną oceną domniemanego zagrożenia, przeprowadzoną przez państwo członkowskie, które powołuje się na art. 36 TFUE.

¹⁰ B. Klaus, *Free Movement of Enriched Foodstuffs and Food Supplements*, „European Food and Feed Law Review” 2006, nr 1, s. 20.

¹¹ Wyrok z 31 stycznia 1984 r. w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, 40/82, Zb. Orz. 1984, s. 283.

¹² Wyrok z 14 lipca 1983 r. w sprawie *postępowanie karne przeciwko Sandoz BV*, 174/82, Zb. Orz. 1983, s. 2445.

4. Zakres harmonizacji obszaru suplementów diety

Prawo dotyczące suplementów diety zostało w znacznym stopniu zharmonizowane, przede wszystkim w zakresie zawartości witamin i minerałów, a także form chemicznych, w jakich mogą one pojawiać się w suplementach.¹³ Minerale bądź formy chemiczne, które nie są zamieszczone w załącznikach do dyrektywy nr 46/2002, w zasadzie nie mogą znajdować się w suplementach diety sprzedawanych na terenie UE¹⁴. Z pewnością na harmonizację omawianych kwestii, zwłaszcza w zakresie praktyki organów urzędowej kontroli żywności, będą miały wpływ oświadczenia zdrowotne i żywieniowe.

Nadal jednak obszar niezharmonizowany w zakresie suplementów diety jest bardzo szeroki. Po pierwsze – są to suplementy zawierające składniki ziołowe, a także składniki inne niż witaminy i minerały (np. kwasy tłuszczowe omega-3). Po drugie – nie zostały zharmonizowane maksymalne dawki witamin i minerałów, co w uproszczeniu oznacza, że nie określono poziomu, od którego produkt jest już lekiem, a nie suplementem. Stanowisko poszczególnych państw członkowskich w odniesieniu do ochrony zdrowia obywateli, mające decydujący wpływ na kwalifikację produktu, jest na tyle zróżnicowane, że w praktyce poszczególne państwa wykazują skrajnie różne podejścia: od bardzo liberalnych (Wielka Brytania) po bardzo restrykcyjne (Polska). W związku z tym, że obszar suplementów diety nie został w całości zharmonizowany, nadal pojawiają się ograniczenia w zakresie swobodnego przepływu tych produktów. Natomiast państwa członkowskie nie mogą wprowadzić procedury rejestracyjnej, jako że dozwolona przez dyrektywę nr 46/2002 procedura polega na notyfikacji (zgłoszeniu) wprowadzenia produktu do obrotu.

O ograniczeniach w swobodnym przepływie suplementów można mówić, gdy państwo wywozu określa dany produkt jako suplement, podczas gdy państwo wwozu kwalifikuje go jako lek. Problem swobodnego

¹³ 1 grudnia 2010 r. zostało opublikowane rozporządzenie Komisji nr 1170/2009 zmieniające dyrektywę nr 2002/46 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie nr 1925/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wykazów witamin i składników mineralnych oraz ich form chemicznych, które można dodawać do żywności, w tym do suplementów żywnościowych.

¹⁴ Od tej zasady stosuje się wyjątki: TSUE umożliwił określenie maksymalnego poziomu zawartości substancji dozwolonej w składzie suplementu diety przez dyrektywę nr 46/2002 na poziomie „0” (wyrok z 29 kwietnia 2010 w sprawie *Solgar Vitamin's Franc.*, C-446/08, Zb. Orz. 2008, s. 8-9).

przepływu suplementów diety w UE sprowadza się zatem zasadniczo do kwestii kwalifikacji produktu. W konkretnej sytuacji może wystąpić niejasność co do tego, czy dany produkt jest lekiem, czy suplementem diety. Rodzi się też wątpliwość, który z reżimów prawnych powinien mieć zastosowanie do danego produktu.

5. Wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na swobodny przepływ suplementów diety

Rola Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie ustalania kryteriów kwalifikacji produktu oraz swobodnego przepływu suplementów diety jest kluczowa. Biorąc pod uwagę fragmentaryczną regulację Unii Europejskiej, to właśnie orzecznictwo wyznacza kierunki stosowania i interpretacji przepisów w tym obszarze. Trybunał stanął przed trudnym zadaniem znalezienia równowagi między stosowaniem reguł wynikających z podstawowej zasady prawa UE, czyli zasady swobodnego przepływu towarów, a interpretacją w zakresie wartości nadrzędnej, jaką jest ochroną życia i zdrowia, które również są dobrami chronionymi przez TFUE¹⁵.

Zasadnicze znaczenie dla swobodnego przepływu suplementów diety w UE miało usankcjonowanie przez TSUE prawa do odrębnej kwalifikacji produktu w poszczególnych państwach członkowskich. Fakt, że produkt w państwie wywozu traktowany jest jako żywność (suplement diety), nie oznacza jeszcze, iż państwo wwozu nie może zakwalifikować tego samego produktu jako leku. Trybunał, przyznając państwom członkowskim samodzielną kompetencję do określenia poziomu ochrony zdrowia swoich obywateli, zaakceptował możliwość znacznego ograniczenia swobodnego przepływu suplementów diety. Takie ograniczenia nie mogą mieć charakteru dowolnego, przede wszystkim muszą być proporcjonalne do zagrożenia.

Poniżej przedstawiono przegląd najważniejszych orzeczeń dotyczących swobodnego przepływu suplementów diety. Przyjęte przez Trybunał stanowiska pozwalają na przybliżenie problematyki kwalifikacji produktu.

¹⁵ Zob. rozdział XIV TFUE.

5.1. Pierwsze sprawy dotyczące suplementów żywnościowych

Sprawa Sandoz BV¹⁶

Orzekając w tej sprawie Trybunał nie zajął się bezpośrednio kryteriami kwalifikacji produktu jako leku czy suplementu. Natomiast po raz pierwszy zwrócił uwagę na możliwość odmiennej kwalifikacji tego samego produktu przez dwa państwa członkowskie. Również po raz pierwszy TSUE wskazał na problem powołania się państwa członkowskiego na ochronę zdrowia w kontekście ograniczenia przepływu środków spożywczych zawierających dodatkowe ilości witamin.

TSUE zauważył, że – ze względu na brak harmonizacji – po stronie państw członkowskich leży decyzja w kwestii określenia, jaki stopień ochrony zdrowia zamierzają zapewnić swoim obywatelom. Trybunał wskazał obowiązki, którym powinny podlegać władze państwa członkowskiego. To na nich ciąży obowiązek wykazania, że produkt jest niebezpieczny i w jakim stopniu potencjalnie zagraża zdrowiu publicznemu. Samo powołanie się na zagrożenie zdrowia nie jest wystarczające. Musi być ono poparte faktycznymi potrzebami i proporcjonalne do podjętych działań. Zapotrzebowanie żywieniowe na określony środek spożywczy nie może być niezbędnym wymogiem importu takiego produktu.

Sprawa van Bennekom¹⁷

Jest to pierwsze orzeczenie, w którym TSUE podjął zagadnienie kwalifikacji produktu. Skupił się głównie na samym pojęciu leku, zarówno z perspektywy funkcji produktu, jak i jego prezentacji. Ponadto Trybunał odniósł się do kwestii postaci, w jakiej mogą występować środki spożywcze i produkty lecznicze, wskazując postać charakterystyczną dla leków. Trybunał zwrócił uwagę, że do leków zaliczane są nie tylko produkty o pewnych właściwościach, ale również produkty, które w określony sposób komunikują konsumentom te właściwości (działanie lecznicze).

Forma zewnętrzna produktu jest bardzo istotna i może wskazywać na intencje producenta bądź dystrybutora w zakresie kwalifikacji danego produktu. Nie może być wszakże jedynym wyznacznikiem klasyfikacji, ponieważ niektóre środki spożywcze sprzedawane są w formie podobnej do farmaceutyków. Jest to interesujące stwierdzenie, ponieważ w mo-

¹⁶ Wyrok z 14 lipca 1983 r. w sprawie *postępowanie karne przeciwko Sandoz BV*, 174/82, Zb. Orz. 1983, s. 2445.

¹⁷ Wyrok z 30 listopada 1983 r. w sprawie *van Bennekom*, 227/82, Zb. Orz. 1983, s. 3883.

mencie orzekania nie obowiązywała jeszcze definicja suplementu diety zawarta w dyrektywie opublikowanej około 20 lat później, a określającej formy, w jakich suplementy mogą występować. TSUE uznał, że do leków należy zaliczyć również te produkty, które chociaż nie są prezentowane jako farmaceutyki, wykazują działanie lecznicze bądź zapobiegające chorobom.

Ponieważ – zdaniem Trybunału – według obecnego stanu wiedzy nie jest możliwe wyznaczenie poziomu koncentracji witamin, który powinien stanowić kryterium uznania za produkt leczniczy, państwo członkowskie powinno samodzielnie dokonać kwalifikacji i stwierdzić, jaki poziom koncentracji substancji powoduje uznanie, że dany preparat witaminowy (multiwitaminowy) jest produktem leczniczym. Poza tym, właśnie ze względu na brak jednoznacznych danych naukowych państwa członkowskie powinny rozpatrywać każdy specyfik oddzielnie (metodą *case by case*) i każdorazowo wykazać konkretne zagrożenie spowodowane badanym produktem.

5.2. Sprawy dotyczące preparatów witaminowych

Sprawy te okazały się bardzo istotne nie tylko dla problematyki produktów zawierających witaminy, ale także dla suplementów ziołowych. W późniejszym orzecznictwie TSUE stwierdził, że zasady wypracowane w odniesieniu do preparatów z witaminami i minerałami mają zastosowanie również do produktów roślinnych¹⁸. Trybunał potwierdził też tezy przedstawione w sprawie *van Bennekom*¹⁹; witamin nie można z góry zakwalifikować do leków bądź suplementów, zakazany jest wszelki automatyzm, a każda sprawa powinna być rozpatrywana oddzielnie.

W sprawie *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*²⁰ Komisja zaskarżyła nieprawidłową praktykę władz niemieckich, zgodnie z którą produkty importowane do Niemiec, mające w innych państwach członkowskich status suplementów diety, były automatycznie klasyfikowane jako produkty lecznicze, jeśli tylko zawierały trzy razy większą dawkę witamin i składników mineralnych aniżeli rekomendowana dawka dzienna.

¹⁸ Wyrok z 15 stycznia 2009 r. w sprawie *Hecht-Pharma GmbH przeciwko Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Lüneburg*, C-140/07, Zb. Orz. 2009, s. 2.

¹⁹ Wyrok w sprawie *van Bennekom*, op. cit., s. 3883.

²⁰ Wyrok z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*, C-387/99, Zb. Orz. 2004, s. 3751.

Trybunał po raz pierwszy w sprawie dotyczącej odróżnienia suplementu od leku stwierdził, że praktyka administracyjna może być przedmiotem skargi o naruszenie prawa wspólnotowego. Trybunał podkreślił również, że przy podejmowaniu decyzji, do której z kategorii zakwalifikować dany preparat, należy poddać go odrębnym badaniom, biorąc za podstawę wszystkie jego cechy, w szczególności: skład, właściwości farmaceutyczne, sposób użycia, zasięg dystrybucji, znajomość wśród konsumentów oraz zagrożenie dla zdrowia. Kwalifikowanie produktu jedynie na podstawie rekomendowanej dawki dziennej nie wyczerpuje obowiązku kwalifikacji na podstawie właściwości farmakologicznych produktu. W związku z tym nie można automatycznie stwierdzać, że trzykrotna zawartość rekomendowanej dawki dziennej witamin powoduje kwalifikację produktu jako leku ze względu na swoją funkcję. Z tego też względu praktyka, zgodnie z którą zaliczane są do leków wszystkie preparaty zawierające witaminy, jeśli przekroczyły trzykrotność zalecanej dawki dziennej, bez uwzględnienia właściwości poszczególnych rodzajów witamin, narusza art. 30 TWE (obecnie art. 34 TFUE).

W sprawie *Komisja przeciwko Austrii*²¹ skarga dotyczyła praktyki władz austriackich, zgodnie z którą produkty zawierające witaminy A, D i K były automatycznie traktowane jako leki. Jako produkty lecznicze były również traktowane te preparaty, które zawierały inne witaminy bądź składniki mineralne²², jeśli ich zawartość przekraczała zalecaną dawkę dzienną. Taka praktyka została również uznana za niezgodną z prawem wspólnotowym. Stanowisko TSUE było tu bardzo zbliżone do poglądu zaprezentowanego w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*²³. Przypomniano przede wszystkim obowiązek badania każdego produktu indywidualnie, zgodnie z zasadą *case by case*. Wskazano, że poszczególne substancje mają różny stopień potencjalnej szkodliwości. Przekroczenie dawki dziennej danego składnika nie może powodować automatycznego zakwalifikowania produktu jako leku z punktu widzenia jego funkcji. Ponadto TSUE za nieuzasadnioną uznał

²¹ Wyrok z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie *Komisja przeciwko Austrii*, C-150/00, Zb. Orz. 2004, s. I-3887.

²² W uproszczeniu można powiedzieć, że ze względu na szczególną toksyczność niektórych minerałów z grupy soli chromu TSUE uznał, iż Komisja nie udowodniła w wystarczającym stopniu faktu przekroczenia przez Austrię zakresu swojej władzy dyskrecjonalnej. W aneksie II do dyrektywy nr 2002/46, wskazującym witaminy i minerały dozwolone w suplementach diety, pojawiają się sole chromu trójwartościowego (Cr III), a procedurze autoryzacji były podawane produkty zawierające m.in. sole sześciowartościowego chromu, które są toksyczne.

²³ Wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*, op. cit., s. 3751.

praktykę uznawania produktów za leki, jeśli zawierają za mało substancji czynnej, aby mieć właściwości lecznicze.

Sprawa *HLH Warenvertriebs GmbH i Orthica BV przeciwko Niemcom*²⁴

Sprawa ta często – moim zdaniem nieco na wyrost – uznawana jest za kamień milowy orzecznictwa w zakresie kryteriów kwalifikacji produkt leczniczy/suplement diety. W istocie dokonano tu podsumowania rozważań i wniosków, które już wcześniej pojawiły się w orzecznictwie, i jedynie niektóre stwierdzenia można zaliczyć do nowych. Bardzo obszerna i interesująca jest opinia Rzecznika Generalnego L. A. Geelhoeda²⁵. Zwrócił on uwagę między innymi na negatywną tendencję występującą w państwach członkowskich – nadmiernego i niepotrzebnego poszerzenia kategorii produktów leczniczych kosztem na przykład żywności, a także utraty odpowiedniej równowagi między ochroną konsumenta (pacjenta) a swobodnym przepływem towarów.

W 1995 i w 1996 r. w Niemczech firmy HLH i Orthica wystąpiły do federalnego ministerstwa ochrony konsumentów, żywności i rolnictwa o wydanie stosownej decyzji w kwestii wprowadzenia na rynek niemiecki produktów, które miały status suplementu diety w Holandii. Władze niemieckie uznały powyższe produkty za leki. Zainteresowani producenci oczywiście nie zgodzili się z taką kwalifikacją i wnieśli skargi do sądu. Podczas postępowania sądowego sąd krajowy stwierdził, że rozstrzygnięcie sprawy zależy od wykładni przepisów prawa wspólnotowego, po czym zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z szeregiem pytań prejudycjalnych.

Odpowiadając na pytania zadane przez sąd krajowy, Trybunał odwołał się praktycznie do całego dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego suplementów żywnościowych i przypomniał, że „w celu stwierdzenia, czy produkt należy zakwalifikować jako produkt leczniczy, czy jako środek spożywczy, w rozumieniu prawa wspólnotowego, właściwy organ krajowy powinien rozstrzygać indywidualnie w zależności od przypadku, mając na uwadze ogół cech charakterystycznych produktu, a w szczególności jego skład, jego właściwości farmakologiczne, jakie można ustalić w oparciu o aktualny stan wiedzy naukowej, jego sposób użycia, zasięg

²⁴ Wyrok z 9 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych *HLH Warenvertrieb i Orthica*, C-211/03, C-299/03 i od C-316/03 do C-318/03, Zb. Orz. 2005, s. I-5141.

²⁵ Opinia Rzecznika Generalnego, L. A. Geelhoeda, przedstawiona 3 lutego 2005 r.

jego dystrybucji, wiedzę na jego temat wśród konsumentów oraz ryzyko związane z jego zastosowaniem”²⁶. Trybunał podkreślił, że powyższe kryteria podlegają ocenie podczas badania produktu z perspektywy jego funkcji. Należy zwrócić uwagę, że Trybunał wymienił szereg czynników, które powinny być brane pod uwagę podczas kwalifikacji produktu, ale nie podał definicji tych kryteriów, w związku z czym nadal mogą one być różnie rozumiane. W treści orzeczenia zostało zdefiniowane jedynie pojęcie właściwości farmakologicznych produktu.

Trybunał odniósł się również do sposobu przyjmowania produktu, znaczenia górnych granic bezpieczeństwa w dokonywaniu kwalifikacji oraz kryterium zapotrzebowania żywieniowego danego społeczeństwa w kontekście potencjalnego ryzyka dla zdrowia. Przede wszystkim TSUE zdefiniował pojęcie „właściwości farmakologicznych”, kluczowe dla kwalifikacji produktu. Produkt, który nie posiada właściwości farmaceutycznych, nie może być kwalifikowany ze względu na funkcję jako lek. Zdaniem Trybunału, jest to czynnik, na podstawie którego organy państwa członkowskiego oceniają (przyjmując za punkt wyjścia możliwe działanie danego produktu), czy może on być podawany ludziom w celu stawiania diagnozy leczniczej lub przywracania, korygowania, lub modyfikacji funkcji fizjologicznych u ludzi (art. 1 pkt 2 dyrektywy nr 2001/83²⁷). TSUE wskazał również, że właściwości farmaceutyczne powinny zostać ustalone w oparciu o aktualny stan wiedzy naukowej.

Trybunał wypowiedział się także po raz kolejny²⁸ na temat zapotrzebowania żywieniowego ludności danego państwa członkowskiego, które miałyby uzasadniać zakaz sprzedaży suplementu produkowanego lub wprowadzonego do obrotu zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim. Stwierdził, że kryterium to może być brane pod uwagę podczas oceny ryzyka związanego z danym suplementem. Natomiast samo stwierdzenie braku takiego zapotrzebowania nie wystarcza do uzasadnienia całkowitego zakazu sprzedaży na podstawie art. 30 TWE (obecnie art. 34 TFUE) lub na podstawie art. 12 dyrektywy nr 2002/46.

Trybunał ponownie wskazał, że ten sam produkt może być różnie kwalifikowany w dwóch państwach członkowskich, a kwalifikacja leży wyłącznie w gestii danego państwa, choć musi się dokonywać na pod-

²⁶ Pkt 30 wyroku.

²⁷ Pkt 52 wyroku.

²⁸ Wcześniej: wyrok z 23 września 2003 r. w sprawie *Komisja przeciwko Danii*, C-192/01, Zb. Orz. 2003, s. I-9693; wyrok z 2 grudnia 2004 r. w sprawie *Komisja przeciw Holandii*, C-41/02, Zb. Orz. 2004, s. I-11375.

stawie kryteriów określonych przez Trybunał. Z powyższego wynika, że same kryteria mogą być inaczej interpretowane przez poszczególne państwa członkowskie, które mogą dojść do odmiennych wniosków przy ocenie ryzyka.

Ponadto TSUE stwierdził, że „w stosunku do produktu, który spełnia warunki kwalifikacji zarówno jako środek spożywczy, jak i jako produkt leczniczy, stosuje się wyłącznie przepisy prawa wspólnotowego dotyczące produktów leczniczych”²⁹. Należy zaznaczyć, że najpierw niezbędne jest dokonanie prawidłowej analizy produktu. Dopiero gdy okaże się, że produkt spełnia kryteria i leku i suplementu, stosuje się prawo farmaceutyczne. W literaturze pojawiła się w związku z tym teza, że powyższe stwierdzenie konstruuje domniemanie, iż do suplementów diety stosuje się prawo żywnościowe, dopóki organa administracji nie udowodnią obowiązku stosowania prawa farmaceutycznego³⁰.

Tzw. sprawa czosnku³¹

Dla przeciętnego konsumenta zastanawianie się, czy czosnek jest lekiem, czy żywnością, wydaje się całkowicie pozbawione sensu. Jednakże na skutek działań niemieckiej administracji, która kapsułki z ekstraktem czosnku uznała za produkt leczniczy, takie właśnie zagadnienie stało się przedmiotem postępowania przed TSUE. Zachowując zdrowy rozsądek, Trybunał w stanowczy sposób wytyczył państwom członkowskim granice nadmiernego rozszerzania pojęcia produktu leczniczego. Zakazał także praktyki administracyjnej, która w coraz większym stopniu pod szyldem leków obejmowała produkty niespełniające odpowiednich wymagań, niejako zawłaszczając teren przeznaczony dla żywności, a więc również dla suplementów diety.

Sporny produkt stanowiły kapsułki sprzedawane pod nazwą „kapsułki z ekstraktem z czosnku w proszku”. Każda kapsułka składała się z 370 mg ekstraktu czosnku w proszku o zawartości od 0,95% do 1,05% allicyny, co stanowi równoważność 7,4 g świeżego, surowego czosnku. Admini-

²⁹ Pkt 45 wyroku.

³⁰ S. R. Melchor, L. Timmermans, *It's the Dosage, Stupid: The ECJ Clarifies the Border between Medicines and Botanical Food Supplements*, „European Food and Feed Law Review” 2009, nr 3, s. 189-191.

³¹ Wyrok z 15 listopada 2007 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*, C-319/05, Zb. Orz. 2007, s. I-9811. Wnikliwe omówienie tego procesu zaprezentowali F. Cappeli i B. Klaus w artykule *Is a Garlic Food or Drug?*, „European Food and Feed Law Review” 2009, nr 6, s. 390-399.

stracja niemiecka zakwalifikowała je jako produkt leczniczy, z czym nie zgodziła się Komisja Europejska i ostatecznie wniosła skargę do Trybunału. TSUE dokonał analizy produktu zarówno w aspekcie jego funkcji, jak i prezentacji. Ostatecznie Trybunał stwierdził, że: „z całości powyższych rozważań wynika, że omawiany produkt nie odpowiada ani definicji produktu leczniczego wedle prezentacji, ani definicji produktu leczniczego wedle funkcji. W związku z tym produkt ten nie może zostać zakwalifikowany jako produkt leczniczy w rozumieniu dyrektywy nr 2001/83”³².

Omawiając kwestie prezentacji produktu, Trybunał przypominał, że o ile postać zewnętrzna produktu stanowi istotną wskazówkę, o tyle nie może być jednak wskazówką wyłączną i decydującą, a forma kapsułki nie jest specyficzna jedynie dla leków. Z kolei oceniając produkt pod względem jego funkcji, Trybunał zauważył, że sam wpływ preparatu na zdrowie to za mało, aby uznać go za lek. Produkt musi posiadać faktyczne właściwości lecznicze, a sam efekt fizjologiczny nie jest wyłącznie specyficzny dla produktów leczniczych, lecz stanowi jedno z kryteriów użytych w celu zdefiniowania suplementu żywnościowego. Działanie prozdrowotne wykazują też środki spożywcze, jednakże samo wykazanie skutków terapeutycznych to za mało, aby uznać je za leki w rozumieniu definicji dyrektywy nr 2001/83.

Jak widać, najważniejsze konkluzje Trybunału w niniejszej sprawie dotyczą podobieństw między żywnością i lekami w zakresie ich funkcji. I jedno, i drugie wykazują działania prozdrowotne bądź terapeutyczne, mogąc pozytywnie wpływać na funkcje fizjologiczne organizmu. Oczywiście cały czas aktualne pozostaje pytanie, gdzie należy ustalić granicę między tymi dwoma kategoriami produktów. Niemcy sami zauważyli, że nie został wyznaczony próg oddziaływania, który wskazywałby, że produkt powinien być traktowany jako lek. Trybunał orzekł, że aby produkt mógł być traktowany jako lek, powinien posiadać funkcję zapobiegania chorobom lub ich leczenia – nie wystarczy wykazanie wpływu na zdrowie w ogólności. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone i rozwinięte przez TSUE w sprawie dotyczącej produktów ziołowych – *Komisja przeciw Hiszpanii*³³.

³² Pkt 77 wyroku.

³³ Wyrok z 5 marca 2009 r. w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, C-88/07, Zb. Orz. 2009, s. 66-66.

Hecht-Pharma GmbH (tzw. sprawa *red rice*)³⁴

Omawiane orzeczenie Trybunału pojawiło się w związku ze wspomnianą już definicją produktu leczniczego w dyrektywie nr 2001/83. Firma pod nazwą Hecht-Pharma, prowadząca hurtownię farmaceutyczną, wprowadziła do obrotu w Niemczech produkt pod nazwą „Red Rice 330 mg GPH Kapseln”, w skład którego wchodził sfermentowany czerwony ryż. Jedna kapsułka preparatu odpowiadała 1,33 mg monokliny K. Jest to substancja czynna identyczna z lowastyną, inhibitorem syntezy cholesterolu, która jako substancja czynna wchodzi w skład różnych produktów leczniczych dostępnych na receptę. Podkreślić należy, że inhibitory syntezy cholesterolu mogą wywoływać poważne skutki uboczne dla mięśni i nerek³⁵.

Problem dotyczył głównie pytania: jaki stopień prawdopodobieństwa (kiedy brak stuprocentowej pewności) uznania produktu za lek jest wystarczający, aby produkt za lek uznać i zgodnie z dyrektywą nr 2001/83 stosować wobec niego normy prawne dotyczące leków? TSUE stwierdził, że art. 2 pkt 2 dyrektywy nr 2001/83 należy interpretować w ten sposób, iż dyrektywa ta nie znajduje zastosowania do produktu, wobec którego nie stwierdzono naukowo funkcji leczniczych, chociaż nie można tego wykluczyć. Ponadto Trybunał podkreślił, że zmiana definicji produktu leczniczego bynajmniej nie wpływa na zmianę kryteriów kwalifikacji produktu jako leku.

Trybunał potwierdził zatem stanowisko przyjmowane w dotychczasowym orzecznictwie, że w celu ustalenia kwalifikacji produktu (np. objęcia zakresem definicji produktu leczniczego) należy „uwzględni[ć] wszelkie cechy charakterystyczne produktu”. Ponadto TSUE orzekł, iż „w braku przeprowadzenia przez właściwe organy administracji publicznej oceny każdego poszczególnego przypadku z należytą starannością, przy uwzględnieniu w szczególności właściwości farmakologicznych, immunologicznych lub metabolicznych produktu, jakie można ustalić w oparciu o aktualny stan wiedzy naukowej, nie można w sposób systematyczny zaliczać do produktów leczniczych wedle funkcji wszelkich produktów, w których składzie znajduje się substancja mająca efekt fizjologicz-

³⁴ Wyrok z 15 stycznia 2009 r. w sprawie *Hecht-Pharma GmbH przeciwko Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Lüneburg*, op. cit., s. 2.

³⁵ Należy zauważyć, że zalecana dawka na opakowaniu „Red Rice” odpowiadała dziennej dawce od 1,33 do 4 mg monokliny K, podczas gdy w odniesieniu do lowastyny zalecana dawka dzienna wynosi od 10 do 80 mg.

ny”³⁶. Powyższe stwierdzenie okazało się szczególnie istotne dla kolejnej sprawy, w której właśnie w sposób systematyczny zaliczano do leków produkty zawierające określoną substancję.

Sprawa *Komisja przeciwko Królestwu Hiszpanii*³⁷

Hiszpańska Agencja ds. Produktów Leczniczych i Medycznych wycofywała z hiszpańskiego rynku preparaty wytwarzane z ziół leczniczych. Przyczyną takiego postępowania miał być fakt, że były to produkty nieposiadające zezwolenia na dopuszczenie do obrotu, choć były one sprzedawane zgodnie z prawem w innych państwach członkowskich jako suplementy żywnościowe lub produkty dietetyczne. Na powyższą praktykę złożyły skargę do Komisji trzy spółki hiszpańskie, argumentując, że kwalifikacja tych produktów jako produktów leczniczych częstokroć opierała się na okoliczności, że składały się one z ziół leczniczych nieujętych w załączniku do rozporządzenia³⁸. Załącznik zawierał wykaz ziół, których stosowanie oraz wprowadzenie do obrotu było ograniczone do wytwarzania preparatów farmaceutycznych, leków recepturowych, leków aptecznych oraz form homeopatycznych, jak również w celach badawczych. Załącznik ten obejmuje 197 gatunków roślin. Administracja hiszpańska stała na stanowisku, że produkty, które nie zawierały składników wymienionych w rozporządzeniu, były lekami, które zostały wprowadzone bez zezwolenia. Pośrednio doszła do wniosku, że produkt ziołowy z samego założenia nie może być suplementem diety.

Trybunał zwrócił uwagę, że dotychczasowe orzecznictwo dotyczące witamin odnosi się również do preparatów ziołowych. Tym samym wypracowane kryteria kwalifikacji, obowiązek badania produktu *case by case*, a przede wszystkim akceptacja występowania tej samej substancji aktywnej w leku i suplemencie odnosi się również do tej grupy produktów. TSUE stwierdził też, że sama tylko okoliczność, iż jedno lub kilka ziół leczniczych wchodzi w skład danego produktu, nie wystarcza do uznania, że produkt ten umożliwia przywrócenie, poprawę lub zmianę funkcji fizjologicznych poprzez działanie farmakologiczne, immunolo-

³⁶ Pkt 40 wyroku.

³⁷ Wyrok z 5 marca 2009 r. w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, C-88/07, Zb. Orz. 2009, s. 66.

³⁸ Rozporządzenie nr SCO/190/2004 Ministra ds. Zdrowia i Konsumpcji z 28 stycznia 2004 r. ustanawiające wykaz ziół, których sprzedaż klientom jest zakazana lub ograniczona ze względu na ich właściwości toksyczne, BOE nr 32 z 6 lutego 2004 r., s. 5061.

giczne lub metaboliczne, albo pozwala na postawienie diagnozy medycznej w rozumieniu dyrektywy nr 2001/83.

Trybunał przypomniał kwestię wielokrotnie poruszaną już w orzecznictwie, a mianowicie, że możliwe jest, iż z powodu niewielkiej ilości substancji czynnej lub sposobu stosowania dany produkt nie będzie wywoływał efektów w zakresie funkcji fizjologicznych, albo skutek będzie niewystarczający do uznania go za produkt leczniczy ze względu na jego funkcje. Wiadomo przecież, że wiele środków spożywczych ma działalnie prozdrowotne, co jednak nie jest równoznaczne z uznaniem ich za leki. Tym samym TSUE za podstawowy czynnik przy rozróżnianiu leku i suplementu uznał określenie dawki³⁹. Sama zawartość substancji ziółowej nie oznacza bynajmniej, że produkt jest lekiem *per se*.

6. Kryteria kwalifikacji

6.1. Uwagi ogólne

Jak już wielokrotnie zaznaczano, kluczowe dla prawidłowej kwalifikacji produktu przez państwo członkowskie jest badanie produktu *case by case*. Każdy produkt ma podlegać odrębnej, indywidualnej ocenie, przy czym brany pod uwagę powinien być ogół jego cech. Oznacza to zakaz stosowania wyznaczników, które miałyby być stosowane do całej kategorii produktów – np. przekroczenie poziomu RDA (*Komisja przeciwko Niemcom*⁴⁰), trzykrotnie zwiększona dawka dzienna w preparatach witaminowych (*Komisja przeciwko Austrii*⁴¹), zawartość określonych witamin w preparacie (*Komisja przeciwko Austrii*⁴²), ustalenie wykazu ziół, które mogą znajdować się jedynie w lekach (*Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*⁴³). Za każdym razem Trybunał zakazywał praktyki systematycznego, bez dogłębnego badania każdego produktu, stosowania jednej nadrzędnej zasady dla wszystkich produktów zawierających określony składnik.

³⁹ S. R. Melchor, L. Timmermans, op. cit., s. 189-191.

⁴⁰ Wyrok z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*, C-387/99, Zb. Orz. 1999, s. 3751.

⁴¹ Wyrok z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie *Komisja przeciwko Austrii*, C-150/00, Zb. Orz. 2004, s. I-3887.

⁴² Ibidem.

⁴³ Wyrok z 5 marca 2009 r. w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, C-88/07, Zb. Orz. 2009, s. 66.

Należy także zauważyć, że kryteria kwalifikacji wypracowane przez Trybunał dotyczą badania produktu jedynie pod kątem funkcji, a nie prezentacji. Pewne kryteria (np. znajomość produktu wśród konsumentów) z oczywistych względów związane są również z kwalifikacją produktu według prezentacji. Trybunał często podkreślał, że inne są kierunki badania produktu pod względem funkcji, a inne pod względem prezentacji. W pierwszym przypadku definicja produktu leczniczego ewidentnie ulega zawężeniu, gdyż chodzi o to, aby jako produkty lecznicze traktowane były jedynie te preparaty, które faktycznie charakteryzują się właściwościami leczniczymi. W badaniu produktu z perspektywy jego prezentacji podejście jest odwrotne. Definicja produktu leczniczego powinna być interpretowana szeroko i obejmować – ze względu na ochronę konsumenta – nie tylko produkty mające określone właściwości, ale również specyfiki takich właściwości nieposiadające, choć jako takie prezentowane.

W ramach kwalifikacji produktu pod kątem jego funkcji należy wziąć pod uwagę „ogół cech charakterystycznych, a w szczególności: skład produktu, jego właściwości farmakologiczne, jakie można ustalić w oparciu o aktualny stan wiedzy naukowej, jego sposób użycia, zasięg jego dystrybucji, wiedzę na jego temat wśród konsumentów oraz ryzyko związane z jego zastosowaniem”⁴⁴.

Z użytego przez TSUE określenia „w szczególności” wynika, że katalog kryteriów nie jest zamknięty, a podano jedynie te aspekty, które muszą być brane pod uwagę za każdym razem podczas badania produktu. Nie wyklucza to jednak stosowania innych kryteriów. Przykładowo, w sprawie *Warenvertrieb*⁴⁵ sąd krajowy skierował do TSUE pytanie w kwestii zapotrzebowania żywieniowego. Trybunał stwierdził, że badanie zapotrzebowania jest jednym z elementów branych pod uwagę podczas oceny ryzyka, ale samo w sobie nie może stanowić przesłanki zakazu importu. Państwo członkowskie jest zobowiązane w sposób szczególny uprawdopodobnić zagrożenie dla zdrowia, jakie stanowi konkretny produkt i „nie można wykluczyć, że taki brak istnienia zapotrzebowania może wskazywać, między innymi, na istnienie niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzkiego”⁴⁶.

⁴⁴ Wyrok z 9 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych *Warenvertrieb i Orthica*, op. cit., s. I-5141.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Pkt 72 wyroku.

6.2. Skład

W suplemencie i w leku może znajdować się ta sama substancja aktywna. Jest to wyraźnie widoczne w tzw. sprawie czosnku⁴⁷ i w sprawie *Komisja przeciwko Hiszpanii*⁴⁸. Kryterium składu produktu może być rozważane jedynie w połączeniu z jego dawkowaniem. O ile bowiem zawartość substancji w danej dawce (np. w pigułce) może być stosunkowo niewielka, to spożycie wielu takich dawek dziennie może spowodować osiągnięcie poziomu terapeutycznego. TSUE dopiero w sprawie *Hecht-Pharma*⁴⁹ włączył pojęcie dawkowania do kryteriów kwalifikacji. Nakazał badać skład produktu również pod kątem „dawkowania substancji czynnych oraz [...] oceny dla normalnych warunków użycia”⁵⁰. Jak widać, TSUE nie wyróżnił odrębnego kryterium „dawkowania”, a uczynił z niego jeden z elementów kryterium składu.

6.3. Właściwości farmakologiczne

Zdaniem TSUE, właściwości farmakologiczne są czynnikiem, na podstawie którego organy państwa członkowskiego oceniają, przyjmując za punkt wyjścia przewidywane działanie danego produktu, możliwość podawania go ludziom w celu stawiania diagnozy leczniczej albo przywracania, korygowania lub modyfikacji funkcji fizjologicznych u ludzi w rozumieniu art. 1 pkt 2 dyrektywy nr 2001/83⁵¹. Po zmianie definicji produktu leczniczego Trybunał w sprawie *Hecht-Pharma*⁵² stwierdził, że odzyskanie, poprawa lub zmiana funkcji fizjologicznych musi w znaczący sposób odbywać się w wyniku działania farmakologicznego, immunologicznego lub metabolicznego.

Ponadto Trybunał zwrócił uwagę, że efekt fizjologiczny nie jest specyficzny dla produktów leczniczych, lecz stanowi jedno z wielu kryteriów

⁴⁷ Wyrok z 15 listopada 2007 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*, C-319/05, Zb. Orz. 2007, s. I-9811.

⁴⁸ Wyrok z 5 marca 2009 r. w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, op. cit., s. 66.

⁴⁹ Wyrok z 15 stycznia 2009 r. w sprawie *Hecht-Pharma GmbH przeciwko Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Lüneburg*, op. cit., s. 2.

⁵⁰ Trzecia teza wyroku.

⁵¹ Wyrok z 9 czerwca 2005 r. w sprawach *HLH Warenvertrieb i Orthica*, op. cit., s. I-5141.

⁵² Wyrok z 15 stycznia 2009 r. w sprawie *Hecht-Pharma GmbH przeciwko Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Lüneburg*, op. cit., s. 2.

użytych do zdefiniowania suplementu żywnościowego⁵³. Aby produkt zakwalifikować jako lek, jego wpływ na funkcje fizjologiczne powinien być znaczący. Na marginesie warto odnotować stwierdzenie TSUE, że fakt, iż spożycie danego produktu zagraża zdrowiu, nie jest okolicznością, która mogłaby wskazywać, że produkt ten posiada działanie farmakologiczne.

6.4. Sposób użycia

Jest to dość enigmatyczne kryterium, któremu ani rzecznicy generalni, ani TSUE nie poświęcili zbyt wiele uwagi. Nie zostało ono nigdzie zdefiniowane, więc nie do końca wiadomo, co oznacza. Przykładowo, w opinii Rzecznika Generalnego w sprawie *Hecht-Pharma*, dawkowanie zalecane przez producenta wskazane zostało jako sposób użycia⁵⁴.

Zagadnieniu sposobu użycia poświęcono stosunkowo krótką wzmiankę w orzeczeniu w sprawie *Warenvertrieb*⁵⁵. TSUE stwierdził, że pod uwagę powinien być brany zarówno stan pierwotny preparatu, jak i stan po przygotowaniu go do spożycia (np. po rozmieszaniu w wodzie bądź jogurcie). W obydwu formach preparatu podczas badania bierze się pod uwagę ogół jego cech charakterystycznych. Jak widać, TSUE nie odniósł się bezpośrednio do samego sposobu przyjmowania produktu przez konsumenta/pacjenta, ale raczej do stanu, w jakim produkt powinien być badany.

6.5. Ryzyko

Powoływanie się na zagrożenie dla zdrowia, jakie niesie zastosowanie określonego produktu, jest zdecydowanie najczęstszym powodem, na który powołują się państwa członkowskie, kwalifikując produkt jako produkt leczniczy, mimo że w innym państwie członkowskim jest on uważany za suplement.

Stosowanie produktów w celach prozdrowotnych z samego założenia wiąże się z pewnym ryzykiem. W sprawie *Komisja przeciwko Niem-*

⁵³ Pkt 63 wyroku.

⁵⁴ Pkt 72 opinii Rzecznika Generalnego.

⁵⁵ Pkt 29-31 wyroku z 9 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych *HLH Warenvertrieb i Orthica*, op. cit., s. I-5141.

com⁵⁶ TSUE stwierdził, że produkt, którego spożycie nie wiąże się z faktycznym zagrożeniem dla zdrowia, nie może rzeczywiście wpływać na funkcjonowanie organizmu człowieka.

Zgodnie z orzecznictwem⁵⁷, zagrożenie dla zdrowia, jakie może wywołać stosowanie określonego produktu, stanowi czynnik autonomiczny, który powinien być również brany pod uwagę przez właściwe organy krajowe w ramach kwalifikacji tego produktu jako produktu leczniczego. W każdym razie istnienie ryzyka związanego ze spożywaniem określonego produktu nie jest okolicznością, która wskazuje, że produkt posiada działanie farmakologiczne⁵⁸.

W pełni trzeba zgodzić się z tezą wyrażoną przez Rzecznika Generalnego⁵⁹ w opinii do sprawy *Warenvertrieb*, że ryzyko nie jest czynnikiem decydującym – niezbędna jest skuteczność terapeutyczna produktu rozpatrywana przy uwzględnieniu ryzyka, jakie niesie ze sobą jego stosowanie. W piśmiennictwie wskazuje się również, że ocena ryzyka powinna zostać dokonana na podstawie kryteriów określonych w art. 14 rozporządzenia nr 178/2002, a także w świetle zasad prawa UE⁶⁰. Podobne argumenty wymieniła Komisja w sprawie *Komisja przeciwko Francji*⁶¹. Nie zmienia to jednak faktu, że – ze względu na niepewność badań naukowych – ocena ryzyka w poszczególnych państwach członkowskich może przynieść odmienne rezultaty.

Ponadto w ramach oceny ryzyka może być brane pod uwagę kryterium istnienia zapotrzebowania żywieniowego ludności danego państwa członkowskiego. Jednakże sam brak takiego zapotrzebowania nie wystarcza do uzasadnienia całkowitego zakazu rozprowadzania produktów legalnie sprzedawanych w innym państwie członkowskim, do których dodane są składniki odżywcze⁶².

⁵⁶ Wyrok z 15 listopada 2007 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*, C-319/05, Zb. Orz. 2007, s. I-9811.

⁵⁷ Pkt 54 wyrok z 9 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych *HLH Warenvertrieb i Orthica*, op. cit., s. I-5141.

⁵⁸ Pkt 69 wyroku z 15 listopada 2007 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*, C-319/05, Zb. Orz. 2007, s. I-9811.

⁵⁹ Pkt 80 opinii Rzecznika Generalnego.

⁶⁰ B. Klaus, *Free Movement of Enriched Foodstuffs and Food Supplements*, „European Food and Feed Law Review” 2006, nr 1, s. 22.

⁶¹ Wyrok z 28 stycznia 2010 r. w sprawie *Komisja przeciwko Republice Francji*, C-333/08 (niepubl.).

⁶² Pkt 54 wyroku z 20 marca 2003 r. w sprawie *Królestwo Danii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, C-3/00, Zb. Orz. 2003, s. I-02643.

6.6. Zasięg dystrybucji

Z zaproponowanych przez TSUE kryteriów najbardziej kontrowersyjne – moim zdaniem – jest kryterium zasięgu dystrybucji, nie znajduje ono bowiem uzasadnienia w odniesieniu do kwalifikacji produktu ze względu na sekwencję działań handlowych. Kolejność działań powinna być w tym sensie odwrotna: najpierw produkt musi być zakwalifikowany jako lek lub suplement, aby potem mógł zostać rozprowadzony odpowiednimi, zgodnymi z prawem kanałami dystrybucji. Fakt, że produkt jest dystrybuowany na małym obszarze, bynajmniej nie oznacza, że nie jest to lek. I odwrotnie – szeroki zasięg dystrybucji nie oznacza, że produkt jest żywnością. Ponadto, jeśli uzna się produkt za obciążony ryzykiem ze względu na zdrowie człowieka, powinno być zupełnie bez znaczenia, ilu konsumentów może do niego „dotrzeć”; wszyscy powinni mieć zagwarantowany ten sam zakres ochrony.

6.7. Znajomość wśród konsumentów

Jest to bardzo interesujące, ale też mocno problematyczne kryterium. TSUE podkreśla, że wypracowane kryteria kwalifikacji wynikają jedynie z badania pod kątem jego funkcji, a nie prezentacji. Wydaje się jednak, że trudno badać „znajomość wśród konsumentów” w oderwaniu od prezentacji produktu. Suplementy diety i tak traktowane są dość specyficznie, wielu konsumentów postrzega je jako quasi-leki. Natomiast w związku z tym, że definicja leku w kontekście prezentacji interpretowana jest bardzo szeroko, dany produkt może być zaliczony do leków, mimo że nie posiada odpowiednich właściwości.

Kryterium znajomości produktu wśród konsumentów szczególnie wiele uwagi poświęcił Trybunał w wyżej omawianej sprawie czosnku⁶³. Podkreślił między innymi, że samo podobieństwo opakowania produktu do opakowania leku nie może być czynnikiem decydującym o kwalifikacji⁶⁴. Poza tym

⁶³ Wyrok z 15 listopada 2007 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*, C-319/05, Zb. Orz. 2007, s. I-9811. Jednakże samo dokonanie kwalifikacji produktu z punktu widzenia prezentacji też nastrocza wątpliwości. Na przykład w sprawie *van Bennekom* problematyczna była forma produktu, w sprawie *Delattre* rozstrzygano kwestie informacji znajdujących się na opakowaniu, a w sprawie *T. Voort* – wpływ na kwalifikację broszury wysłanej po kupnie produktu, informującej o działaniach leczniczych suplementu żywnościowego.

⁶⁴ Wyrok z 15 listopada 2007 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*, C-319/05, Zb. Orz. 2007, s. I-9811.

umieszczenie na opakowaniu produktu fotografii rośliny nie wystarcza do wzbudzenia u przeciętnie poinformowanego konsumenta wrażenia, że ma do czynienia z preparatem leczniczym.

Jak widać, znajomość produktu wśród konsumentów jest powiązana nie tylko z sytuacją na konkretnym rynku, ale także z prezentacją produktu. Chociaż definicja leku w aspekcie prezentacji podlega interpretacji rozszerzającej, nie oznacza to jednak dowolnej, nieograniczonej pojemności takiej definicji. Jak słusznie zauważył TSUE, doprowadziłoby to do objęcia nią wszystkich produktów o podobnym działaniu, co z pewnością byłoby nadużyciem. Powstaje pytanie, czy znajomość produktu wśród konsumentów ma znaczenie podczas dokonywania kwalifikacji? Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której brak znajomości produktu będzie miał większe znaczenie, niż jego właściwości farmakologiczne. Z tego względu omawiane kryterium należy zaliczyć do czynników mających jedynie pomocniczy charakter.

7. Wnioski

Jak widać, swobodny przepływ suplementów diety podlega bardzo wielu ograniczeniom. Możliwość dokonania przez każde państwo członkowskie własnej kwalifikacji tego samego produktu w oparciu o odmienną analizę ryzyka w oczywisty sposób godzi w zasadę wzajemnej uznawalności i swobodny przepływ towarów. Należy też zauważyć, że usankcjonowanie przez TSUE prawa państwa członkowskiego do dokonania odmiennej kwalifikacji budzi wątpliwości. Państwo członkowskie dokonuje samodzielnie kwalifikacji produktu, ale na podstawie kryteriów przedstawionych przez Trybunał. Pomimo stosowania tej samej metody badania produktu, państwa członkowskie mogą dojść do różnych wniosków.

Zatem, czy uznanie tego samego produktu w jednym państwie członkowskim za suplement diety, a w innym za lek jest – choćby z naukowego punktu widzenia – prawidłowe? Oczywiście jest, że ze względu na różne uwarunkowania zdrowotne społeczeństw zamieszkujących poszczególne państwa, ryzyko związane ze stosowaniem konkretnego produktu może być zróżnicowane. Jednakże wydaje się, że – poza wyjątkowymi sytuacjami – wynik kwalifikacji powinien być taki sam. Możliwość dokonania odmiennej kwalifikacji w dwóch państwach członkowskich pośrednio podważa słuszność obu rozstrzygnięć, mimo że zostały one podjęte na podstawie tych samych kryteriów.

Trybunał pozwala państwom członkowskim na dużą swobodę w określaniu poziomu ochrony zdrowia, jaki chcą stosować wobec swoich obywateli, ale rozstrzygnięcia w tym zakresie nie mogą być arbitralne i nieproporcjonalne. Powstaje bowiem wątpliwość, czy przy zastosowaniu różnych standardów ochrony zdrowia w państwach członkowskich decyzja jednego państwa o niedopuszczeniu produktu na rynek ze względu na przyjętą kwalifikację (suplement bądź produkt leczniczy), z powołaniem się na ryzyko dla zdrowia, jest rzeczywiście proporcjonalne, skoro w państwie wywozu środek został uznany za bezpieczny?⁶⁵

Źródła problemu należy upatrywać przede wszystkim w rozbieżności wyników badań naukowych oraz w samodzielności państw członkowskich w określaniu poziomu ochrony zdrowia swoich obywateli. Jak słusznie zauważył Rzecznik Generalny w opinii do sprawy *Warenvertrieb*: „Jeżeli należy przyjąć, że pozwolenie na rozważany produkt w państwie członkowskim, w którym został on wytworzony, opiera się na rzetelnym badaniu naukowym, wówczas taka argumentacja powinna opierać się na szczególnie przekonującej przeciwstawnej ekspertyzie”⁶⁶.

Jeśli produkt jest bezpieczny, to ograniczenie jego dopuszczenia ze względu na zagrożenie dla zdrowia nie może mieć charakteru proporcjonalnego. Nie dotyczy to oczywiście sytuacji, gdy ograniczenia wiążą się ze szczególnymi cechami osób zamieszkujących teren państwa ograniczającego wwóz. Przykładowo, jeżeli nadmierne spożycie danego składnika i tak jest dużym problemem dla danej populacji, wprowadzenie na rynek produktu, w którym ten składnik jest zawarty w zwiększonej dawce, mogłoby problem jedynie pogłębić. Wówczas taki produkt niejako nabiera cech niebezpiecznych w odniesieniu do konkretnej populacji zamieszkującej dany obszar, nie będąc produktem niebezpiecznym *per se*.

Wskazanie kryteriów kwalifikacji jest rozwiązaniem niewątpliwie ułatwiającym pracę władz krajowych, ale nieusuwającym wątpliwości. Większość kryteriów nie została zdefiniowana, dlatego nie można – zwłaszcza ze względu na ich ogólny charakter – precyzyjnie określić ich treści. Jednakże tylko ogólne kryteria dają możliwość objęcia nimi wszystkich produktów; wprowadzenie kryteriów bardziej szczegółowych dla tak dużej i różnorodnej grupy produktów nie ułatwiłoby kwalifikacji. Zawsze mogą pojawić się na rynku produkty, wobec których kryteria bardziej szczegółowe

⁶⁵ Dodatkowo zagadnienie to komplikuje możliwość zastosowania zasady ostrożności w prawie żywnościowym.

⁶⁶ Pkt 47 opinii Rzecznika Generalnego.

nie będą miały zastosowania, co z kolei będzie stawiać pod znakiem zapytania sensowność ich wprowadzenia. Należałoby się zatem opowiedzieć za ustaleniem obowiązującego w całej Unii Europejskiej wykazu substancji dozwolonych w suplementach oraz dawek wszystkich substancji, które mogą znajdować się w suplementach diety. Większość problemów dotyczących swobodnego przepływu suplementów diety w UE rozwiązałyby całkowita harmonizacja prawa w tym zakresie.

Swoistością problematyki klasyfikacji produktu – jak zauważył już Rzecznik Generalny w sprawie *Delattre*⁶⁷ – jest silny nacisk kładziony na stronę *stricte* naukową. To właśnie rozbieżności w nauce i badaniach naukowych powodują tak duże różnice w ocenie tego samego preparatu przez państwa członkowskie. Dlatego do czasu dokonania całkowitej harmonizacji niezbędne jest zapewnienie przez prawo takich procedur, które będą gwarantowały dokonanie kwalifikacji przy zachowaniu najwyższych standardów naukowych, w sposób zgodny z przyjętymi zasadami państwa prawa.

Niewątpliwie orzecznictwo TSUE odegrało olbrzymią rolę w ukształtowaniu praktyki swobodnego przepływu suplementów diety w UE. Powstaje jednak pytanie, czy Trybunał obrał na pewno dobry kierunek? Szaleńczość swobodnego przepływu towarów przeważała samodzielność państw członkowskich w zakresie ustalenia poziomu ochrony zdrowia publicznego. W świetle i tak bardzo wysokich standardów nałożonych przez prawo żywnościowe na produkt wprowadzany do obrotu na terenie Unii nasuwają się wątpliwości co do zasadności takiego rozstrzygnięcia. Wydaje się, że Trybunał w nieproporcjonalny do zagrożenia sposób utrudnił swobodny przepływ suplementów diety w Unii Europejskiej.

FREE FOOD FLOW IN THE FORM OF DIETARY SUPPLEMENTS IN VIEW OF THE JUDICIAL DECISIONS OF THE EU COURT OF JUSTICE

S u m m a r y

The subject of these considerations concerned the issue of free food flow in the form of dietary supplements in view of judicial decisions of the European Union Court of Justice. The problem is generally comprised in the qualification of a given product as a dietary supplement or a medicine, while its source – in the opinion of the author – stems from

⁶⁷ Wyrok z 21 marca 1991 r. w sprawie *Delattre*, C-369/88, Zb. Orz. 1991, s. I-1487.

the possibility to provide a different qualification of the same product by two EU member countries.

In conclusion the author states, among other things, that the possibility to provide by each member state its own qualification of the same product, based on a different risk analysis, obviously infringe on the principle of reciprocal recognition and free product flow. The EU Court of Justice allows member states to exercise considerable freedom in the determination of the level of health protection, which they want to apply in relation to their citizens, but adjudications in this respect may not be arbitrary or unproportional. A product should be analysed in accordance with the qualification criteria specified by the Court and treated individually on the *case-by-case* basis. As a solution to this problem the author suggests the creation of a separate category of products not being food and a complete harmonisation of regulations concerning dietary supplements.

LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEGLI ALIMENTI SOTTO FORMA DI INTEGRATORI ALIMENTARI ALLA LUCE DELLE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE

R i a s s u n t o

L'argomento delle considerazioni è la questione della libera circolazione degli alimenti sotto forma di integratori alimentari alla luce delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea. Il problema si riduce essenzialmente alla qualificazione del prodotto stesso in qualità di integratore alimentare oppure di farmaco, la fonte del quesito – secondo l'Autrice – è la possibilità di presentare le differenti qualificazioni dello stesso prodotto da parte di due Stati membri.

In conclusione, l'Autrice afferma, tra l'altro, che la possibilità di presentare le differenti qualificazioni dello stesso prodotto da parte di ogni Stato membro sulla base dell'analisi del rischio diverse contravviene chiaramente al principio del reciproco riconoscimento e della libera circolazione delle merci. La Corte di giustizia dell'UE concede agli Stati membri una ampia libertà nel determinare il livello di tutela della salute da applicare nei confronti dei propri cittadini, ma le soluzioni in questo ambito non possono essere arbitrarie e smisurate. Il prodotto dovrebbe essere testato in conformità ai criteri di ammissibilità specifici determinati dalla Corte e trattati individualmente *case-by-case*. Come soluzione al problema l'Autrice suggerisce di creare una separata, non alimentare, categoria di prodotti e la piena armonizzazione della legislazione in materia di integratori alimentari.

ZDZISŁAW W. PUŚLECKI

Nowe zjawiska we wzajemnych zależnościach między WTO, Unią Europejską i Polską w polityce rolnej

1. Wprowadzenie

Liberalizacja międzynarodowej wymiany handlowej artykułami rolnymi w ramach wielostronnego systemu Światowej Organizacji Handlu (WTO) nie należy do kwestii łatwych, szczególnie w czasie, gdy występują znaczące rozbieżności interesów. Członkostwo w tej organizacji sprawia, że decyzje podjęte w toku negocjacji handlowych w ramach WTO wpływają jednak istotnie na funkcjonowanie Wspólnej Polityki Rolnej, w tym także na politykę rolną Polski jako członka Unii Europejskiej. Na początku maja 2011 r. międzynarodowe rokowania handlowe w Genewie w ramach Rundy Doha, dotyczące głównych sektorów rolnictwa, utknęły ponownie w martwym punkcie. Wynikało to przede wszystkim z odmiennych stanowisk głównych negocjatorów w tych sprawach – Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych¹. Te ostatnie usilnie domagały się zmniejszenia subsydiowania europejskiego rolnictwa. Uwzględniając interesy UE, stwierdzono nawet, że USA wywierają katastrofalny wpływ na rolnictwo tego europejskiego ugrupowania integracyjnego.

Podłożem dotychczasowych niepowodzeń Rundy Doha były właśnie różnice zdań między USA i UE dotyczące zmniejszenia poziomu subsydiowania rolnictwa, co pośrednio odnosi się także do krajów rozwijają-

¹ Zob. Z. W. Puślecki, *Trade Conflicts during the Multilateral Negotiations on the International Trade Liberalization*, w: S. Nagel (red.), *Policymaking and Prosperity. A Multinational Anthology*, Lexington Books, Lanham-Boulder-New York-Oxford 2003.

cych się². Kluczem do osiągnięcia porozumienia końcowego Rundy Doha może być doprowadzenie do zbieżności stanowisk w tych kwestiach między głównymi ośrodkami światowej wymiany handlowej artykułami rolnymi, czyli między Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

W wypadku pomyślnego zakończenia Rundy Doha WTO powinna stymulować przede wszystkim rozwój krajów rozwijających się³. Ostatni etap wielostronnych rokowań handlowych w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego należałoby poświęcić przede wszystkim problemowi zmniejszania kosztów krajów rozwijających się przy ich wchodzeniu na rynek światowy z towarami przemysłowymi, rolnymi i usługami.

2. Reguły międzynarodowego handlu rolnego a nowe kierunki funkcjonowania WTO

Rozważając reperkusje reguł handlowych WTO dla międzynarodowego handlu rolnego, w pierwszym rzędzie należy podkreślić, że produkty rolne nie są takimi samymi towarami, jak inne artykuły występujące na rynku światowym. W sferze rolnictwa wyraźnie uwidacznia się bowiem związek między regułami handlowymi a prawami człowieka – w tym wypadku z prawem do wyżywienia⁴.

Warto zaznaczyć, że obowiązujące obecnie reguły handlowe powodują swoistą niezależność handlu światowego z całym związany z tym ryzykiem. Niespodziewane działania WTO dotyczące taniego importu rolnego mogą bowiem prowadzić do masowego zniekształcania cen na artykuły

² Zob. V. Birchfield, *Dueling Imperialism or Principled Policies? A Comparative Analysis of EU and US Approaches to Trade and Development*, w: R. Reuveny, W. R. Thompson (red.), *North and South in the World Political Economy*, Blackwell Publishing Ltd., Malden (USA), Oxford (UK), Carlton Victoria (Australia) 2008, s. 305-306.

³ T. W. Hertel, L. A. Winters, *Estimating the Poverty Impacts of a Prospective Doha Development Agenda*, „World Economy” 28, 2005, nr 8, s. 1057-1072.

⁴ Por. I. Ragazzi, M. Egger, *Nach der Doha Runde. Elemente fuer eine neue WTO Agenda*, dokument z 19 marca 2010 r., <http://www.alliancesud.ch/de/publikationen.downloads/document-19-2010-web.pdf>, ISBN 1661-0024; D. P. Forsythe, *Human Rights and Mass Atrocities: Revisiting Transnational Justice*, „International Studies Review” 13, 2011, nr 1, s. 85-95; A. Paige, *How „Transition” Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice*, „Human Rights Quarterly” 31, 2009, nr 2, s. 321-367; Ch. Bell, *Transitional Justice, Interdisciplinary and the State of the „Field” or „Non-Field”*, „The International Journal of Transitional Justice” 3, 2009, nr 1, s. 5-27.

rolne, powodując nawet ruinę lokalnych producentów rolnych⁵. Z kolei wysoki wzrost cen na artykuły rolne na rynku światowym może nawet doprowadzić do głodu w krajach, które nie mogą stosunkowo szybko dostosować się do takiej sytuacji poprzez szybki wzrost produkcji rolnej kierowanej (z powodu wysokich cen) nie tylko na rynek światowy, ale także lokalny.

Ponadto przygotowanie produkcji żywności do jej funkcjonowania na rynku światowym prowadzi do gospodarki dualnej. Na skutek wprowadzonych uwarunkowań pojawiają się bowiem producenci, którzy mogą osiągać wysokie zyski, lecz są także i tacy, którzy produkują tylko na rynki lokalne i nie mogą wejść na rynki światowe poprzez eksport swoich towarów⁶. Równocześnie w wyniku nieodpowiedniej polityki swoich rządów są oni spychani na dalsze, mniej korzystne miejsca w krajowej strukturze produkcji rolnej.

Nadmierna niestabilność cen żywności wpływa zarówno na producentów, jak i na konsumentów, wywołując poważne skutki dla bezpieczeństwa żywnościowego krajów rozwijających się, które importują żywność. W okresie charakteryzującym się nagłymi zmianami cen żywności, takim jak lata 2007-2008, wielu ubogich mieszkańców krajów rozwijających się ogranicza ilość przyjmowanego pokarmu. Wzrost cen żywności z 2010 r. może doprowadzić do dalszego rozszerzenia się zjawiska niedożywienia, zapotrzebowania na pomoc humanitarną⁷ oraz do intensyfikacji napięć i niepokojów społecznych wśród słabszych konsumentów na świecie. Wyższe ceny światowe mogą stymulować produkcję rolną, ale mechanizmy transmisji cen są często niedoskonałe⁸. Rynki towarowe wielu krajów rozwijających się nierzadko funkcjonują w oderwaniu od rynków światowych lub też sygnały dotyczące cen światowych przekazywane są (jeśli w ogóle) na rynki wewnętrzne tych państw ze znacznym opóźnieniem, co powoduje, że odpowiedź podaży krajowej jest często opóźniona. Warto zaznaczyć, że Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), OECD, Komisja Europejska i inne instytucjonalne podmioty współczesnej gospodarki światowej przeprowadziły szereg analiz dotyczących zmian w podaży i popycie, nasilonych przez krótkoterminowe czynniki gospodarcze

⁵ Zob. V. Birchfield, op. cit., s. 306.

⁶ Por. I. Ragazzi, M. Egger, op. cit.

⁷ G. J. Bass, *Freedom's Battle: The Origins of Humanitarian Intervention*, Vintage, New York 2009.

⁸ B. B. Huges, M. T. Irfan, *Assessing Strategies for Reducing Global Poverty*, w: R. Reuveny, W. R. Thompson (red.), op. cit., s. 316-318.

i polityczne (w tym ograniczenia w wywozie). Ich wyniki wyjaśniają niektóre przyczyny zaobserwowanej wyjątkowej niestabilności cen, w tym czynniki charakterystyczne dla rynków finansowych, które mogły przyczynić się do jeszcze większej zmienności cen⁹.

W takiej sytuacji WTO powinna gruntownie zmienić w przyszłości, już po Rundzie Doha, handel międzynarodowy artykułami rolnymi¹⁰. Aby uchronić się przed szokami zewnętrznymi, kraje rozwijające się powinny znacznie zmniejszyć swoją zależność od rynku światowego i udoskonalić organizację produkcji rolnej¹¹. Zależność ta może być zmniejszona poprzez wewnętrzną restrukturyzację i modernizację rolnictwa. Nie jest to oczywiście zadanie łatwe, ponieważ wiąże się z kosztami związanymi chociażby z tworzeniem nowych miejsc pracy i zmianami dotychczasowych kwalifikacji osób zatrudnionych w rolnictwie. Nowe miejsca pracy powinny być tworzone przede wszystkim w sferze usług, które są dominującym sektorem we współczesnej postindustrialnej gospodarce¹². Ponadto zmiany te powinny być związane z inicjowaniem nowych zainteresowań w produkcji rolnej (na przykład na potrzeby energetyczne) oraz z nowymi inwestycjami w rolnictwie.

Należy podkreślić, że rolnictwo powinno również zająć ważniejsze miejsce w ogólnej polityce gospodarczej krajów słabiej rozwiniętych. Rządy tych państw winny przy tym ochraniać mniejszych producentów rolnych przed konkurencją zagraniczną, na przykład stosując ceny gwarantowane¹³. Towarzyszyć temu powinno ograniczanie subwencji eksportowych w krajach wysoko rozwiniętych, takich jak Unia Europejska czy Stany Zjednoczone, prowadzących do zniekształcania cen na artykuły rolne na rynku światowym¹⁴.

W krajach rozwijających się Wspólna Polityka Rolna UE powoduje poważne szkody dla ubogich rolników oraz dla przemysłu spożywcze-

⁹ Por. I. Ragazzi, M. Egger, op. cit.

¹⁰ V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

¹¹ Por. I. Ragazzi, M. Egger, op. cit.

¹² Szerzej: H. F. Badinger, F. Breuss, P. Schuster, R. Sellner, *Macroeconomic Effects of the Services Directive*, w: F. Breuss, G. Fink, S. Griller (red.), *Services Liberalisation in the Internal Market*, European Community Studies Association of Austria, Publication Series, t. 6, Springer, Wien 2008; *Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market*, OJ L 376 z 27 grudnia 2006 r., preambuła, pkt 5; *Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market*, OJ L 376 z 27 grudnia 2006 r.

¹³ Por. I. Ragazzi, M. Egger, op. cit.

¹⁴ V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

go¹⁵. Dumping subsydiowanej żywności wypiera ich z rynków lokalnych oraz międzynarodowych. Ceny eksportowe UE stanowią prawie 2/3 kosztów produkcji pszenicy, ok. 1/2 w przypadku proszkowanego mleka i tylko 1/4 w odniesieniu do cukru. Podobnie ceny eksportowe USA, tak samo jak UE, są zaniżone. UE i USA zmuszają jednocześnie kraje rozwijające się do otwarcia ich rynków na produkty subsydiowane¹⁶. Podkreślić należy, że w latach 2000-2010 dumping żywności z UE zachwiał w krajach Afryki Wschodniej takimi sektorami działalności rolnej, jak produkcja pomidorów, drobiarstwo, mleczarstwo i hodowla bydła. Doprowadził również do ruiny gospodarstwa mleczarskie w Ameryce Środkowej (głównie na Jamajce). Warto także wskazać, że wpłynął niekorzystnie na sektory cukrowy, owocowy oraz warzywny w Republice Południowej Afryki. Wszystko to było efektem subsydiowania WPR, to znaczy środków finansowych podatników. Dotychczas podejmowane reformy WPR nie zatrzymały procesu dumpingu żywności.

Podkreślić należy, że głównym celem reform WPR miało być dostosowanie rolnictwa UE do regulacji WTO w międzynarodowym handlu rolnym¹⁷. Jednakże zmniejszanie cen na artykuły rolne na rynku światowym spowodowało obniżkę cen wewnętrznych UE na te towary w stosunku do poziomu światowego. W związku z tym subsydia eksportowe zredukowano z ok. 10 mld euro w 1992 r. do poziomu zbliżonego do 3 mld euro w 2010 r.¹⁸ Planowane jest przy tym całkowite ich zniesienie do 2013 r. Dopłaty bezpośrednie mogą jednak w dalszym ciągu prowadzić do pozornie zaniżonych cen produktów rolnych, jak również żywności przetworzonej, nawet w przypadku braku ich powiązania z produkcją.

Warto przy tym zaznaczyć, że niezależnie od produkcji subsydia bezpośrednie są dozwolone dzięki regułom WTO – w odróżnieniu od dopłat eksportowych czy wspierania cen, które Unia pomogła ustanowić.

¹⁵ M. Elsing, *The EU's Common Commercial Policy*, Macmillan, Burlington 2002.

¹⁶ Por. www.foeeurope.org; V. Birchfield, op. cit., s. 305-306; M. Olson, *The Exploitation and Subsidization of Agriculture in Developing and Developed Countries*, w: A. Maunder, U. Renborg (red.), *Agriculture in a Turbulent World Economy*, Gower, Aldershot 1986.

¹⁷ Szerzej na ten temat: *Agricultural Trade and its Importance 2006*, European Commission, Brussels; *EU Trade in Agriculture 2006*, European Commission, Brussels; 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 roku*, UKIE, Warszawa 2008; H. Christian, *Determinants of Agricultural Protection in an International Perspective: The Role of Political Institutions*, 12th European Congress of Agricultural Economists, Ghent 2008.

¹⁸ Por. www.foeeurope.org.

W rezultacie takiej sytuacji Unia Europejska może dalej bez przeszkód eksportować żywność po cenach znacznie niższych niż koszty produkcji.

W takich uwarunkowaniach rozwoju międzynarodowego handlu rolnego kraje rozwijające się powinny mieć możliwość obrony przed subsydiowaną konkurencyjną produkcją rolną ze strony krajów wysoko rozwiniętych. Kraje rozwijające się nie mają bowiem możliwości subsydiowania własnego rolnictwa w stopniu zbliżonym do krajów bogatych. Gwarancją zachowania *fair play*¹⁹ w międzynarodowym handlu rolnym jest ustanie nacisków w stosunku do krajów rozwijających się w celu ciągłego zmniejszania taryf celnych²⁰. Podkreślić należy, że jest to jedyny sposób na utrzymanie swoich subsydiów przez kraje zamożne. W przeciwnym razie kraje rozwijające się powinny mieć możliwość podwyższania taryf celnych do poziomów przynajmniej współmiernych do subsydiów stosowanych w krajach bogatych²¹.

W procesach zmian ważna rola przypada WTO. Organizacja ta, w przeciwieństwie do GATT, ma szerokie kompetencje i może interweniować w wewnętrzną politykę gospodarczą swoich członków, aby dostosować ją do realizacji swoich celów i zadań²². Oprócz tego WTO może stosować szereg własnych środków wynikających z jej funkcjonowania²³, między innymi takich jak rozszerzanie specjalnych klauzul ochronnych w handlu artykułami rolnymi, wzajemne dostosowania cen krajowych i międzynarodowych, stabilizacja cen eksportowych i innych mechanizmów stabilizujących ceny produktów tropikalnych, olejów roślinnych, cukru i bawełny²⁴. Jest to niezwykle ważne zadanie i powinno stać się nowym kierunkiem działania WTO po zakończeniu Rundy Doha²⁵.

¹⁹ J. E. Stiglitz, A. Charlton, *Fair trade – szansa dla wszystkich*, tłum. A. Szeworski, PWN, Warszawa 2007.

²⁰ V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

²¹ Por. www.foeeurope.org.

²² Szerzej na ten temat: D. L. Nielson, *Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middle-Income Presidential Democracies*, „American Journal of Political Science” 47, 2003; Z. W. Puślecki, *The International Trade Liberalisation Under WTO and a Global Economy*, w: M. Kozłowski, A. Kacprzyk (red.), *Business Interaction in a Global Economy*, Congress of Political Economists, USA, Wilkes-Beijing 2006; B. M. Hoekman, M. M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, Oxford University Press, Oxford 2001.

²³ T. Flory, *L'organisation mondiale du commerce. Droit institutionnel et substantiel*, Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles 1999.

²⁴ Por. www.foeeurope.org.

²⁵ Szerzej: Z. W. Puślecki, *The Changes in the Foreign Trade Policy within WTO System*, New York 2009.

3. Niestabilność cen na artykuły rolne na rynku światowym i próby jej osłabiania poza WTO

Kwestie prób przeciwdziałania niestabilności cen na artykuły rolne na rynku światowym poza WTO wpisują się w ramy prac prowadzonych przez przedstawicieli państw grupy G20, którzy we wrześniu 2009 r. na szczycie w Pittsburghu podjęli decyzję o konieczności poprawy uregulowań prawnych dotyczących rynków finansowych i towarowych oraz zapewnienia im większej spójności i przejrzystości, aby przeciwdziałać nadmiernej niestabilności cen towarów²⁶. Zobowiązanie to wzmocniono w listopadzie 2010 r. na szczycie grupy G20 w Seulu, na którym przywódcy państw zobowiązali się przeciwdziałać niestabilności cen na rynku żywności²⁷.

Kluczową rolę w stymulowaniu rozwoju sytuacji na rynkach towarowych odegrały sprawy podstawowe, w tym nieoczekiwane zmiany warunków gospodarczych na świecie związane z gwałtownym wzrostem popytu w tzw. *emerging markets*, czyli wschodzących gospodarkach rynkowych²⁸. Do innych czynników, którym również można przypisać pewną rolę, należą niedobory dostaw i polityka monetarna, a także – zwłaszcza w ostatnich latach – różne działania polityczne podejmowane *ad hoc*. W okresie poprzedzającym kryzys cen żywności w 2008 r. na ceny tych towarów wpływały ograniczenia wywozowe, środki stosowane na granicy oraz zmiany w zasadach składowania. Większe wykorzystanie gruntów rolnych do produkcji energii ze źródeł odnawialnych²⁹ wzmocniło powiązanie między zmianami cen artykułów rolnych i cen energii. Zmiany cen stały się częstsze także w wyniku różnych problemów strukturalnych związanych z łańcuchami podaży i dystrybucji poszczególnych towarów³⁰.

²⁶ Zob. <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>.

²⁷ Zob. http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf; COM (2008) 821, „Ceny żywności w Europie” oraz stanowiący jego uzupełnienie dokument roboczy Komisji SEC(2008) 2971 „Grupa zadaniowa ds. roli spekulacji w zmianach cen towarów rolnych – czy na rynkach towarowych rośnie bańka spekulacyjna?”.

²⁸ Zob. np. IOSCO, *Task Force on Commodity Futures*, sprawozdanie dla grupy G20, listopad 2010 r.

²⁹ M. L. Schreyer, L. Metz, *Europejska Wspólnota Energii Odnawialnej. Studium wykonalności*, t. 3, Fundacja im. Heinricha Boella, 2009, s. 25.

³⁰ COM(2009) 591, *Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie*.

Zważywszy na wiele przyczyn niestabilności cen, nie ma jednego prostego rozwiązania wskazanych problemów. Specyficzny charakter produkcji rolnej (powiązanie z bezpieczeństwem żywnościowym, środowiskiem, z którym ponadto wiąże się uzależnienie produkcji rolnej od cykli życia, pogody i pór roku oraz warunków sanitarnych i odporności na szkodniki) jeszcze bardziej komplikuje potencjalny wpływ opcji politycznych. Niemniej jednak jeden z kluczowych obszarów prac dotyczy poprawy wymiany informacji na temat rynku. Warto podkreślić, że sektor rolny korzysta z bogatych zasobów informacji na temat produkcji rolnej, konsumpcji i zapasów pochodzących ze źródeł publicznych (WB, FAO/OECD, USDA, UE, ABARE) lub od organów do spraw grup towarowych (zwłaszcza Międzynarodowej Rady Zbożowej).

Sytuacja jest skrajnie odmienna, jeśli chodzi o dane dotyczące takich towarów, jak metale, minerały i energia, w przypadku których informacje rynkowe są zastrzeżone i pochodzą głównie od przemysłu. Jednak można by poprawić jakość i terminowość udostępniania informacji na temat krajowych i regionalnych zapasów żywności, a także prognoz produkcji żywności i konsumpcji. Należy zaznaczyć, że przedstawiciele państw G20 zwrócili się do Banku Światowego z wnioskiem o współpracę z innymi właściwymi agencjami międzynarodowymi nad opracowaniem środków mających na celu lepsze informowanie o krajowych i regionalnych zapasach żywności oraz prognozach jej produkcji³¹.

4. Runda Doha i nowe zjawiska we Wspólnej Polityce Rolnej

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej prowadzona na przełomie pierwszego i drugiego dziesięciolecia XXI w. była silnie ukierunkowana na konkurencyjność³² i zasady zrównoważonego rozwoju, co wynika z ogólnej strategii UE dla wzrostu konkurencyjności globalnej. W takich uwarunkowaniach Runda Doha w opinii przedstawicieli Komisji Europejskiej powinna zostać zakończona podpisaniem porozumienia o dalszej

³¹ Komisja Europejska, Bruksela, 2 lutego 2011 r., KOM(2011) 25, wersja ostateczna. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami*.

³² Szerzej zob. Z. W. Puślecki, *Innovation and Competitiveness*, w: J. Babiak, T. Baczko (red.), *European Innovation. Theory and Practice*, Warszawa-Bruksela 2011, s. 23-42.

liberalizacji handlu rolnego. Ponadto uważa się, że rynek i wolny handel dobrze służą poprawie ogólnego dobrobytu mimo ostatnich wstrząsów na rynkach światowych, szczególnie finansowych.

Jednakże w istniejących okolicznościach, wynikających z aktualnego rozwoju gospodarki światowej i handlu międzynarodowego, któremu towarzyszy wzrost protekcjonizmu handlowego, trudno spodziewać się szybkiego zakończenia negocjacji handlowych³³. Paradoksalnie może okazać się także, że przedłużające się osłabienie koniunktury będzie sprzyjać wznowieniu negocjacji i w efekcie osiągnięciu porozumienia końcowego w nieco krótszej perspektywie, tak jak miało to miejsce w czasie Rundy tokijskiej GATT (1973-1979)³⁴.

Należy zaznaczyć, że unijny przegląd Wspólnej Polityki Rolnej (*Health Check of the CAP*) pokazał, że wprowadzone reformy WPR są w większości wypadków zgodne z zasadniczymi rozwiązaniami zawartymi w ostatniej wersji *Modalities* z 2008 r.³⁵ Stopniowa eliminacja subsydiów eksportowych, znoszenie systemu cen instytucjonalnych (w tym eliminacja kwot mlecznych i skupu interwencyjnego), rozdzielenie płatności bezpośrednich od produkcji (*decoupling*) oraz powiązanie ich z wymogami ochrony środowiska naturalnego (*cross-compliance*) dobrze mieszczą się w obecnym końcowym pakiecie negocjacyjnym Rundy Doha³⁶.

Decyzje usankcjonowane w ramach przeglądu WPR mają zwiększyć – w sposób rynkowy – potencjał produkcyjny i eksportowy całej UE. Służą temu przede wszystkim zniesienie obowiązkowego odłogowania ziemi oraz zniesienie dopłat do upraw energetycznych od 2010 r. Podkreślić należy, że dopłaty te, zwiększając (sztucznie) rentowność upraw energetycznych, względnie ograniczają produkcję żywności w UE.

³³ V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

³⁴ Szerzej zob. C. R. Neu, E. Simon, *The Effectys of Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations on the US Economy. An Updated View*, Washington 1979, s. 13; A. Gascuel, *Les illusions du Tokyo Round*, „Perspectives” z 19 kwietnia 1979 r.; E. J. Ray, H. P. Marvel, *The Pattern of Protection in the Industrialized Worlds*, „The Review of Economics and Statistics” 1984, nr 3, s. 457.

³⁵ Minister Marek Sawicki na konferencji prasowej w Ministerstwie Rolnictwa, 21 listopada 2008 r., stwierdził, że zawieszenie negocjacji Rundy Doha nie wpłynęło wyraźnie na przebieg dyskusji na temat przyszłości WPR i *Health Check of the CAP*.

³⁶ Szerzej zob. J. Dwyer, H. Guyomard, *International Trade, Agricultural Policy Reform and the Multifunctionality of EU Agriculture. A Framework for Analysis*, w: E. Kaditi, J. Swinnen (red.), *Trade Agreements, Multifunctionality and EU Agriculture*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2006; C. G. Thies, S. Porche, *Crawfish Tails: A Curious Tale of Foreign Trade Policy Making*, „Foreign Policy Analysis” 2007, nr 3.

Wszystko wskazuje na to, że podjęte kierunki reform będą kontynuowane, co stworzy korzystne warunki umożliwiające zakończenie Rundy Doha, jeżeli nie nastąpi dalsze różnicowanie się stanowisk negocjacyjnych i nie pojawi się wyraźny konflikt interesów także w grupie krajów rozwijających się. Unia Europejska powinna więc sama (niezależnie od perspektyw negocjacji handlowych w ramach WTO) rozważyć, jakie dalsze posunięcia liberalizacyjne związane z WPR byłyby korzystne zarówno dla Unii, jak i dla krajów trzecich, zwłaszcza najslabiej rozwiniętych³⁷.

Komisja Europejska musi stawić czoła żądaniom unijnych rolników domagających się większego interwencjonizmu i przeciwstawnym wobec nich naciskom WTO, oczekującej postępów w liberalizacji rynków rolnych³⁸. Szczególnym wyzwaniem jest również zapewnienie globalnego bezpieczeństwa żywności. Nie jest bowiem jasne, czy większa produkcja w państwach UE i wynikające z niej niższe globalne ceny żywności są pożądane w walce z głodem i ubóstwem³⁹. Problem polega na tym, że najubożsi mają większe tendencje do konsumowania niż produkowania żywności, a niższe ceny produktów spożywczych prawdopodobnie redukują głód tylko w krótkiej perspektywie. Długofalowo niższe ceny przyczyniają się do zmniejszania produkcji rolnej w krajach rozwijających się. Obniża to równocześnie koszt nisko wykwalifikowanej siły roboczej, która jest licznie zatrudniana w rolnictwie i redukuje wzrost ekonomiczny w państwach słabo rozwiniętych⁴⁰. W sumie wydaje się możliwe, że zwiększony przez UE import żywności i konsekwentnie wyższe ceny na rynku światowym są lepszym narzędziem walki z globalnym ubóstwem. W żadnym wypadku jednak WPR w swym obecnym kształcie nie przynosi rozwiązania tego problemu⁴¹.

Na początku 2010 r. ceny na artykuły rolne uległy obniżeniu, dlatego oczekiwany jest wzrost subsydiów eksportowych, w szczególności dla sektora mlecznego⁴². Pojawia się przy tym pytanie, na czym polega problematyczność tych subsydiów? Otóż utrudniają one uczciwą konkurencję, ze szkodą dla produkcji i usług, a także zakłócają produkcję rolną na

³⁷ V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

³⁸ Szczególna rola do spełnienia przypada w tym względzie nowemu Komisarzowi UE ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Rumunowi Dacianowi Ciolosowi.

³⁹ B. B. Huges, M. T. Irfan, op. cit., s. 324-334.

⁴⁰ M. Ravallion, *The Debate on Globalization, Poverty and Inequality; Why Measurement Matters*, „International Affairs” 79, 2003, nr 4, s. 739-753.

⁴¹ Zob. www.reformthecap.eu; J. Dwyer, H. Guyomard, op. cit.

⁴² Ibidem.

korzystać tych produktów, które otrzymują najwięcej wsparcia. Ponadto obniżają światowe ceny rynkowe dla produktów rolnych i – zniekształcając handel międzynarodowy – prowadzą do wspomnianej wyżej sytuacji w krajach rozwijających się⁴³.

Warto zaznaczyć, że subsydia eksportowe przyjmowane są z dużą niechęcią przez partnerów handlowych UE, ponieważ stanowią dla krajów rozwijających się dobry pretekst do podtrzymania taryf celnych przeciwko niesprawiedliwej konkurencji – w tym także na produkty, które nie otrzymują (znaczących) subsydiów eksportowych⁴⁴. Jednocześnie ich stosowanie wymaga stałej kontroli i pociąga za sobą wysokie koszty. Wciąż znaczna jest też liczba oszustw w tej dziedzinie, a dokładne zbadanie problemu wymaga żmudnego wysiłku, odpowiednich procedur i instytucji. Subsydia eksportowe mogą być także przyznane firmom, które nie produkują żywności w bezpośrednim sensie, np. liniom lotniczym, które otrzymują dopłaty do posiłków serwowanych podczas lotów⁴⁵.

Innym problemem są natomiast taryfy celne na produkty rolne, które przeciętnie są ponad cztery razy wyższe niż opłaty na inne dobra. Wszystkie unijne cła, które przekraczają 100%, dotyczą produktów rolnych, a w odniesieniu do izoglukozy osiągają nawet 604% należności. Głównym zarzutem wobec tak wysokich cel jest to, że zakłócają sygnały rynkowe, które mogłyby kreować skuteczną alokacją środków ekonomicznych⁴⁶.

Bez taryf celnych UE produkowałyby mniej dóbr rolniczych, a więcej dóbr przemysłowych i usług⁴⁷. Przyniosłoby to zatem więcej korzyści z międzynarodowej specjalizacji produkcji przez skupianie się na tworzących wysoką wartość dodaną segmentach, w których cieszy się ona względną przewagą. W dodatku różnice w taryfach celnych pomiędzy produktami rolnymi zniekształcają produkcję. W rezultacie europejscy rolnicy wytwarzają te dobra, które są wysoce protegowane, a nie te, które są wewnętrznie konkurencyjne⁴⁸.

Należy podkreślić, że Wspólna Polityka Rolna UE w końcu pierwszego dziesięciolecia XXI w. spowodowała wzrost cen produktów rolnych o 12%, przenosząc 36 mld euro z konsumentów na producentów. Jest to

⁴³ M. Olson, *The Exploitation and Subsidization of Agriculture in Developing and Developed Countries*, w: A. Maunder, U. Renborg (red.), *Agriculture in a Turbulent World Economy*, Gower, Aldershot 1986.

⁴⁴ V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

⁴⁵ Zob. www.reformthecap.eu.

⁴⁶ V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

⁴⁷ Zob. www.reformthecap.eu.

⁴⁸ Ibidem.

szczególnie niszczycielskie dla gospodarstw o niskich dochodach, które przeznaczają relatywnie dużą część swoich dochodów na żywność⁴⁹. Warto zaznaczyć, że żywność, napoje i wyroby tytoniowe konstytuują 1/4 wydatków 20% europejskich gospodarstw domowych z najniższymi dochodami, podczas gdy udział ten kształtuje się tylko na poziomie 15% dla 20% tych z największymi dochodami. Dlatego najubożsi konsumenci płacą nieproporcjonalnie wysokie koszty⁵⁰.

Nie bez znaczenia jest fakt, że rynki rolne z natury są niestabilne. Izolowanie europejskiego rynku od zewnętrznych szoków może wyglądać na dobry pomysł, lecz ceny krajowe mają tendencję do wyższej niestabilności niż ceny rynku światowego, który gromadzi różne rodzaje ryzyka (na przykład dobre plony w Kazachstanie czy w USA mogą zrównoważyć zły sezon w Europie). Poprzez osłabianie transmisji cenowych z relatywnie stabilnego rynku światowego taryfy celne mogą zwiększać niestabilność cen w UE. Unijne cła są często pobierane jako cła specyficzne⁵¹, w postaci stałej opłaty za kilogram, co oznacza, że stają się bardziej restrykcyjne, kiedy ceny spadają, a mniej restrykcyjne podczas okresów charakteryzujących się wysokimi cenami. W wyniku takiej sytuacji globalny popyt maleje w okresach wysokiej podaży i na odwrót. Światowe rynki w rezultacie stają się mniej efektywnymi buforami wobec krajowych szoków cenowych i silniejszym źródłem zakłóceń w handlu międzynarodowym artykułami rolnymi. W rezultacie krzywdzi to przede wszystkim ludzi ubogich w krajach rozwijających się⁵².

Wspólna zewnętrzna taryfa celna UE, stosowana selektywnie wobec wybranych towarów, może hamować liberalizację handlu międzynarodowego (co często jest podkreślane przez partnerów handlowych z krajów nienależących do tego europejskiego ugrupowania integracyjnego) i stanowić oznakę neoprotekcjonizmu handlowego⁵³. Odporność UE na cięcia taryf celnych dotyczących produktów rolnych wielokrotnie blokowała postęp w negocjacjach Rundy Doha WTO⁵⁴. W dodatku kraje rozwijające

⁴⁹ Zgodnie z prawem S. Engla zmniejszanie wydatków na żywność zwiększa się dopiero wraz ze wzrostem dochodów.

⁵⁰ Zob. www.reformthecap.eu.

⁵¹ Szerzej zob. Z. W. Puślecki, *System środków kontroli handlowej Unii Europejskiej w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 85.

⁵² B. B. Huges, M. T. Irfan, op. cit., s. 320-321.

⁵³ Neoprotekcjonizm handlowy oznacza przewagę środków pozataryfowych nad cłami i selektywne ich stosowanie w stosunku do wybranych „wrażliwych” gałęzi produkcji.

⁵⁴ K. Anderson, W. Martin, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, „The World Economy” 28, 2005, nr 9.

się wskazują na neoprotekcjonizm UE w rolnictwie w celu usprawiedliwienia ich barier wobec importu oraz produkowanych dóbr i usług⁵⁵. Ograniczenie unijnych selektywnych zewnętrznych taryf celnych byłoby więc ważnym wkładem do liberalnego systemu handlowego, dostarczającego wysokich zysków nie tylko dla UE, ale też skutecznego „narzędzia w walce z globalnym ubóstwem”⁵⁶. Należy także podkreślić wysoki poziom subsydiowania budżetowego unijnego rolnictwa⁵⁷, co w poważnym stopniu ogranicza możliwości eksportowe krajów najsłabiej rozwiniętych. Inaczej natomiast sytuacja wygląda w bogatszych krajach rozwijających się, które paradoksalnie podejmują działania podobne do tych, które stosuje UE, polegające na zwiększaniu subsydiowania budżetowego własnego rolnictwa. W konsekwencji przyczynia się do wzrostu zniekształcania światowej wymiany handlowej.

5. Główne nowe cele perspektywiczne WPR

Warto zaznaczyć, że w najbliższej nowej perspektywie budżetowej UE na lata 2014-2020 Wspólna Polityka Rolna⁵⁸ początkowo miała być realizowana w oparciu o dwa cele: pierwszym było dostosowanie się do nowych ograniczeń wynikających z negocjacji rolnych Unii Europejskiej ze Światową Organizacją Handlu, a drugi dotyczył sposobu wykorzystania środków budżetowych Unii Europejskiej na rolnictwo i obszary wiejskie. Szczególna odpowiedzialność w realizacji tych celów miała spoczywać na Komisji Europejskiej, która z dużym wyprzedzeniem powinna kierować do całego sektora rolnego Unii Europejskiej informacje o ewen-

⁵⁵ Zob. www.reformthecap.eu; F. J. van Meijl, E. van Tongeren, *Trade Liberalization and Developing Countries under the Doha Round*, „Tinbergen Institute Discussion Paper” 2003.

⁵⁶ M. Ravallion, op. cit., s. 739-753.

⁵⁷ Szerzej zob. Z. W. Puślecki, R. Kmieciak, M. Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010, s. 65-89.

⁵⁸ Zob. W. Poczta, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej po 2013 roku – wizje zmian*, w: A. Czyżewski, W. Poczta (red.), *Projekty inwestycyjne w Agrobiznesie a zasady Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011, s. 62-77; A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 242-275; *Polityka Rolna Unii Europejskiej po 2013 roku*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa 2008, s. 198.

tualnych zmianach we Wspólnej Polityce Rolnej⁵⁹. Uwzględnić tu należało przede wszystkim negocjacje ze Światową Organizacją Handlu i ich ustalenia.

W połowie 2011 r. propozycje reform zostały oparte na komunikacie dotyczącym Wspólnej Polityki Rolnej do 2020 r.⁶⁰, w którym przedstawiono szeroki wybór wariantów strategicznych, których realizacja pozwoli zmierzyć się z przyszłymi wyzwaniami dla rolnictwa i obszarów wiejskich oraz wypełnić cele wyznaczone dla WPR: 1) rentownej produkcji żywności, 2) zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działań na rzecz klimatu, 3) zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Od chwili przyjęcia komunikatu zaprezentowany w nim kierunek reform cieszy się szerokim poparciem zarówno wśród uczestników debaty instytucjonalnej⁶¹, jak i zainteresowanych podmiotów, z którymi przeprowadzono konsultacje w ramach oceny skutków.

Trzeba przypomnieć, że UE w latach 2007-2013, czyli w obecnej perspektywie budżetowej, przeznaczyła na rolnictwo ok. 866 mld euro. Pierwotnie wydatki te miały być o 150 mld wyższe, ale niestety zmieniono wskaźnik PKB, który jest podstawą obliczania budżetu i w rezultacie pojawiła się powyższa różnica. Warto zaznaczyć, że Wspólna Polityka Rolna ma duży wpływ na poziom i wysokość cen na produkty rolne. Wielu rolników musi sobie uświadomić, że realizacja ich planów inwestycyjnych w dużej mierze zależeć będzie od WPR. Z kolei jej kształt tak naprawdę uzależniony będzie od decyzji politycznych.

W kontekście rozważanych zagadnień szczególną uwagę należy zwrócić na rozstrzygnięcie kwestii dopłat bezpośrednich. Poważnym problemem jest fakt, że 20% gospodarstw rolnych pochłania ok. 80% dopłat bezpośrednich. Sytuacja ta faworyzuje te gospodarstwa, które wcześniej prowadziły intensywną produkcję upraw polowych, uzyskując wysokie plony referencyjne zbóż i intensywny chów bydła. Podkreślić też trzeba,

⁵⁹ We wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 określono ramy budżetowe i główne kierunki Wspólnej Polityki Rolnej; zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, COM(2011) 500, wersja ostateczna z 29 czerwca 2011 r.

⁶⁰ Komunikat Komisji 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*, COM(2010) 672, wersja ostateczna z 18 listopada 2010 r.

⁶¹ Zob. w szczególności rezolucję Parlamentu Europejskiego z 23 czerwca 2011 r., 2011/2015(INI) oraz konkluzje Prezydencji z 18 marca 2011 r.

że w ramach Wspólnej Polityki Rolnej istotna jest promocja polityki regionalnej w obszarze „wieś i rolnictwo”. W tym kontekście potrzebna jest analiza, w jaki sposób zregionalizować Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. W razie ewentualnej zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej należy dokonać przeglądu zachęt inwestycyjnych pod kątem ich spójności z prawdopodobnym rozwojem sytuacji na rynkach rolnych. Duże, niespójne zróżnicowanie wsparcia jest bowiem zagrożeniem dla warunków konkurencji i spójności jednolitego rynku rolnego, co silnie akcentują nowe państwa członkowskie⁶².

Za utrzymaniem wysokich dopłat do produkcji rolnej w ostatnim okresie najgłośniej wypowiada się Francja, która równocześnie najwięcej z nich korzysta. Jednakże krytyka dotychczasowej struktury unijnego budżetu zmniejszyła się zarówno z powodu gwałtownie pogarszającej się sytuacji na światowych rynkach żywnościowych, jak i w związku z nie-najlepszymi prognozami rozwoju sytuacji na nich. Ważnym momentem w tej dyskusji było stanowisko zaprezentowane przez Republikę Federalną Niemiec. Na przełomie pierwszego i drugiego dziesięciolecia XXI w. rządy obu tych krajów mówiły w zasadzie jednym głosem, przeciwstawiając się koncepcji rezygnacji z subsydiów rolnych. Uważały bowiem, że w przyszłości może się okazać, iż z żywnością będzie taki sam problem, jaki aktualnie występuje z energią i gazem⁶³. W swoich oświadczeniach państwa te sugerują kontynuację takich działań w ramach UE, by w przyszłości zapewnić jej obywatelom dostęp do żywności po rozsądnych cenach⁶⁴.

Wydaje się, że kryzys żywnościowy na dotychczasowym etapie unijnych dyskusji przeważał szalę na rzecz utrzymania silnego sektora rolnego oraz obowiązujących zasad WPR. Wyraźnie spadła aktywność tych, którzy wywierali presję na instytucje unijne, by doszło do przeorganizowania wydatków z budżetu UE, proponując odejście od stosowanej formy dotacji rolnych. Praktycznie oznacza to, że jeśli w najbliższym okresie nie nastąpi jakaś zasadnicza zmiana (a analiza polityki państw członkowskich wskazuje, że nie nastąpi), dopłaty bezpośrednie będą kontynuowane także po 2013 r.

⁶² Zob. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku – założenia i wstępne propozycje*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Rolnictwa Marek Sawicki, Departament Programowania i Analiz, Warszawa, listopad 2008 r., s. 6.

⁶³ Zob. P. A. Williams, *New Configuration or Reconfiguration? Conflict in North-South Energy Trade Relations*, w: R. Reuveny, W. R. Thompson (red.), op. cit., s. 65-88.

⁶⁴ Por. A. Loubet, *Unijna Wspólna Polityka Rolna (WPR) i francuska koncepcja jej doskonalenia*, <http://globaleconomy.pl/content/view/2592/6> (5.08.2008).

Warto dodać, że przedstawiciele Republiki Federalnej Niemiec nie tylko proponują w nowym budżecie utrzymanie dopłat dla rolników i Wspólnej Polityki Rolnej (aby w UE rozwijany był silny sektor rolniczy i aby kryzys żywnościowy nie wystąpił w krajach unijnych), ale w ich propozycji zawierają się także inne elementy dotyczące subsydiowania rolnictwa. Tak więc wspólną potrzebą, która wyłoniła się w procesie reform, jest dbanie o efektywność zasobów, aby móc osiągnąć w unijnym rolnictwie i na obszarach wiejskich inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu zgodnie ze strategią „Europa 2020”⁶⁵, z zachowaniem WPR opartej na dwóch filarach, w ramach których do osiągnięcia tych samych celów wykorzystuje się komplementarne środki. Filar I obejmuje środki bezpośrednio i środki organizacji rynków, które zapewniają podstawowe wsparcie rocznych dochodów unijnych rolników, a także pomoc w przypadku szczególnych zakłóceń na rynku; z kolei II filar dotyczy obszarów wiejskich. W ramach II filaru państwa członkowskie sporządzają i współfinansują programy wieloletnie oparte na wspólnych uregulowaniach prawnych⁶⁶. W kontekście rozważanych zagadnień należy zaznaczyć, że trudno jeszcze wyraźnie określić, jakie będą konsekwencje niekorzystnego rozwoju sytuacji na światowym rynku żywnościowym i jak to zmieni dotychczasową unijną koncepcję, w myśl której w przyszłości powinny być coraz intensywniej prowadzone działania związane z rozwojem innowacyjności i badań naukowych⁶⁷.

Należy podkreślić, że w dotychczasowych uwarunkowaniach rozwojowych płatności bezpośrednio powinny pozostać instrumentem WPR odpowiedzialnym za:

- wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych,
- utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z wymogami środowiska,
- rekompensowanie kosztów związanych z wypełnianiem wymogów unijnych (w odniesieniu do jakości i sposobów produkcji) związanych z zapewnianiem części pozaprodukcyjnych dóbr publicznych,

⁶⁵ *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, Bruksela, wersja ostateczna z 3 marca 2010 r.

⁶⁶ Obowiązujące obecnie ramy legislacyjne obejmują rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (płatności bezpośrednio), rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 (instrumenty rynkowe), rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (rozwój obszarów wiejskich) oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 (finansowanie).

⁶⁷ Szerzej zob. Z. W. Puślecki, M. Walkowski, *Innowacje i zatrudnienie w polityce wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.

– zapewnienie wyrównanych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku rolno-żywnościowego. Wspieranie dochodów i utrzymanie gruntów w dobrej kulturze jest szczególnie istotne na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Zniesienie lub istotne ograniczenie płatności bezpośrednich w ramach WPR groziłoby trwałym porzuceniem działalności rolniczej na niektórych terenach, a także nadmierną koncentracją i intensyfikacją produkcji rolnej na innych obszarach. Tym samym płatności bezpośrednie powinny zapewniać stabilność ekonomiczną i zrównoważony rozwój rolnictwa wspólnotowego, a także bezpieczeństwo żywnościowe i środowiskowe UE⁶⁸. Ich rola w tym zakresie może w przyszłości jeszcze wzrosnąć dzięki utrzymaniu niskich cen rolnych lub w sytuacji ograniczenia skuteczności interwencji rynkowej w ramach WPR. Jakikolwiek znaczące ograniczenie systemów wsparcia oddzielonego od produkcji oznaczałoby faktyczny zanik zdolności UE do aktywnego promowania i podejmowania zobowiązań w ramach rokowań wielostronnych.

System płatności bezpośrednich wymaga jednak pilnej zmiany polegającej na jego dalszym uproszeniu i ujednoczeniu formy stosowania w całej UE. Konieczne jest zatem odejście od obecnych rozwiązań, w których wysokość płatności (stawka SAPS lub średnia wartość uprawnień w SPS) i pułapy (koperty) krajowe odzwierciedlają historyczne poziomy i intensywność produkcji w poszczególnych państwach członkowskich sprzed kilkunastu lat. Nowy system płatności powinien być związany z powierzchnią użytków rolnych (np. uproszczony obecny system SAPS), uwzględniać realizację wymogów w zakresie ochrony środowiska i przewidywać dodatkowe wsparcie finansowe dla obszarów o niekorzystnych warunkach produkcji. System oparty na jednolitej stawce powierzchniowej płatności w całej UE (*flat-rate*) lepiej służyłby realizacji obecnych i przyszłych celów WPR niż system dzisiejszy – umożliwiłby on bardziej sprawną integrację społecznych oczekiwań i dóbr publicznych. Zmiany te pozwoliłyby na:

– ograniczenie kosztów wdrożeniowych, zarówno na poziomie administracyjnym, jak i gospodarstw rolnych,

⁶⁸ S. L. Hart, *Beyond Greening: Strategies for a Sustainable World*, „Harvard Business Review” 75, 1997, January-February; D. Press, D. A. Mazmanian, *Understanding to a Sustainable Economy*, w: N. J. Vig, M. E. Kraft (red.) *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*, CQ Press, Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., 2003.

- utrzymanie powszechnego charakteru tego podstawowego instrumentu wsparcia w ramach WPR,
- wyeliminowanie negatywnego wpływu obecnych rozwiązań na warunki konkurencji na jednolitym rynku,
- lepsze odzwierciedlenie w strukturze finansowej aktualnych funkcji Wspólnej Polityki Rolnej i tym samym poprawę efektywności tego instrumentu WPR⁶⁹.

W założeniach wieloletnich ram finansowych przewidziano, że WPR ma zachować swoją dwufilarową strukturę, przy czym kwota budżetu dla każdego filaru powinna zostać utrzymana w wartościach nominalnych na poziomie z 2013 r., z wyraźnym ukierunkowaniem na zachowanie głównych priorytetów UE. Płatności bezpośrednie powinny być przeznaczone na wspieranie zrównoważonej produkcji⁷⁰ dzięki przyznaniu 30% finansowania z budżetu na obowiązkowe środki korzystne dla klimatu⁷¹ i środowiska⁷². Poziomy płatności powinny stopniowo zostać zrównane, a płatności dla beneficjentów korzystających ze znaczących kwot pomocy – stopniowo ograniczane. Wspólne ramy strategiczne powinny obejmować rozwój obszarów wiejskich, a także inne unijne fundusze podlegające zarządzaniu dzielonemu, które powinny zostać jeszcze bardziej ukierunkowane na rezultaty i podlegać bardziej przejrzystym zasadom dotyczącym warunków *ex ante*⁷³. Finansowanie WPR w zakresie środków wspierania rynków powinno zostać wreszcie zwiększone za pomocą dwóch instrumentów spoza wieloletnich ram finansowych:

⁶⁹ Por. A. Loubet, op. cit.

⁷⁰ S. L. Hart, op. cit.

⁷¹ Zob. L. C. Hempel, *Climat Policy on the Installment Plan*, w: N. J. Vig, M. E. Kraft (red.), op. cit.; F. Grunding, *Pattern of International Cooperation and the Explanatory Power of Relative Gains: An Analysis of Cooperation on Global Climate Change, Ozone Depletion and International Trade*, „International Studies Quarterly. The Journal of the International Studies Association” 50, 2006, nr 4.

⁷² Zob. R. S. Axelrod, N. J. Vig, M. A. Schreurs, *The European Union as an Environmental Governance System*, w: R. S. Axelrod, D. L. Downie, N. J. Vig (red.), op. cit.; R. S. Axelrod, D. L. Downie, N. J. Vig, *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*, CQ Press, Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., 2005; A. M. Freeman III, *Economics, Incentives, and Environmental Policy*, w: N. J. Vig, M. E. Kraft (red.), op. cit.; M. Faure, J. Lefevre, *Compliance with Global Environmental Policy*, w: R. S. Axelrod, D. L. Downie, N. J. Vig, op. cit.

⁷³ Wniosek w sprawie wieloletnich ram finansowych. Uzasadnienie. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, COM(2011) 500, wersja ostateczna z 29 czerwca 2011 r., s. 3.

1) rezerwy na wypadek sytuacji kryzysowych, 2) Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji w rozszerzonym zakresie⁷⁴.

Warto zaznaczyć, że większość towarów rolnych (zwłaszcza uprawy) mają w bardzo dużym stopniu charakter produkcji sezonowej i ich podaż nie zawsze można szybko dostosować do zmian cen lub popytu. Oznacza to, że rynki rolne cechuje pewien stopień zmienności. Czynniki strukturalne, takie jak wzrost demograficzny, popyt na grunty rolne i wpływ zmian klimatycznych⁷⁵, mogą przyczynić się do jeszcze większego wzrostu napięć na rynkach rolnych. Niestabilność cen towarów rolnych wzrosła w ostatnim czasie do niespotykanych wcześniej rozmiarów. Dotyczy to zarówno rynku UE, jak i rynków międzynarodowych, a także rynku kontraktów terminowych.

W ramach UE, dzięki kolejnym reformom Wspólnej Polityki Rolnej, udało się zmniejszyć stosowanie cen interwencyjnych i środków pokrewnych. W związku z tym producenci towarów i podmioty zajmujące się ich obrotem są w większym stopniu narażeni na zmiany cen rynkowych i bardziej skłonni do korzystania z kontraktów terminowych, aby zabezpieczyć się przed ryzykiem, chociaż nie jest to zasadą we wszystkich sektorach rolnych. Rozwija się także obrót opcjami i pozagiełdowymi instrumentami pochodnymi. Czynniki te do pewnego stopnia wyjaśniają wzmożoną aktywność na europejskich giełdach i wywołują konieczność poruszenia dwóch szczególnych kwestii: bezpieczeństwa żywnościowego i większej przejrzystości instrumentów pochodnych na rynkach rolnych.

6. Bezpieczeństwo żywnościowe w reformie WPR

Bezpieczeństwo żywnościowe zostało uznane za jeden z głównych motorów przyszłej reformy WPR⁷⁶. Silny sektor rolniczy jest niezbędny dla istnienia wysoko konkurencyjnego przemysłu spożywczego, będącego ważną częścią gospodarki i handlu UE oraz w istotny sposób oddziałującego na rynki międzynarodowe⁷⁷. Z tego względu, w kontekście Rundy

⁷⁴ Ibidem, s. 4.

⁷⁵ Zob. F. Grunding, op. cit.; L. C. Hempel, *Climat Policy on the Installment Plan*, w: N. J. Vig, M. E. Kraft (red.), op. cit.

⁷⁶ COM(2010) 672, *Wspólna Polityka Rolna do 2020 r.*

⁷⁷ J. E. Alt, J. Frieden, M. J. Gilligan, D. Rodrik, R. Rogowski, *The Political Economy of International Trade: Enduring Puzzles and an Agenda for Inquiry*, „Comparative Political Studies” 29, 1996; J. E. Alt, M. J. Gilligan, *The Political Economy of Trading States*, „Journal

Doha, zgodziła się na przyjęcie ważnego pakietu rolnego, uzależnionego od osiągnięcia ambitnego, zrównoważonego i kompleksowego porozumienia ogólnego.

Mimo nadal istniejącej niepewności, na podstawie analizy rynku towarów rolnych nakreślonej przez kilka organizacji (w tym przez Komisję Europejską w jej ostatnich średniookresowych perspektywach), można wysnuć trzy jasne wnioski w odniesieniu do towarów rolnych:

- oczekuje się, że ceny towarów rolnych pozostaną na poziomie wyższym niż średnie ceny historyczne, co będzie stanowić odwrócenie długoterminowej tendencji spadkowej, przynajmniej w dającej się przewidzieć przyszłości;
- niestabilność cen także prawdopodobnie pozostanie duża, chociaż utrzymuje się niepewność co do jej przyczyn i czasu trwania;
- poziom cen nakładów wykorzystywanych w rolnictwie także prawdopodobnie pozostanie na poziomie wyższym niż obserwowany w przeszłości⁷⁸.

Połączenie powyższych czynników wskazuje na to, że wyższe ceny towarów rolnych niekoniecznie muszą przełożyć się na wyższe dochody rolników, zwłaszcza jeśli z powodu wyższych kosztów zmaleją ich marże. Ponadto oczywiste jest wystąpienie potencjalnych problemów związanych z inflacją cen żywności, które dotkną kraje będące importerami żywności netto, oraz – w sensie bardziej ogólnym – konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji. Pewien stopień zmienności stanowi wprawdzie nieodłączny element rynków rolnych, jednak nadmierna niestabilność nie przynosi korzyści ani producentom, ani użytkownikom⁷⁹.

Na poziomie UE powstało szereg inicjatyw mających na celu usprawnienie funkcjonowania łańcucha dostaw żywności i zwiększenie przejrzystości na rynkach towarów rolnych. Jako element trwających reform ram prawnych rynków finansowych, Komisja wskazała także środki mające na celu zwiększenie integralności i przejrzystości rynków towarowych instrumentów pochodnych⁸⁰.

of Political Philosophy” 2, 1994; J. Goldstein, *The Impact of Ideas on Trade Policy: The Origins of U.S. Agricultural and Manufacturing Policies*, „International Organization” 43, 1989, nr 1; J. S. Goldstein, *International Relations*, wyd. 4, Longman, New York 2001.

⁷⁸ Komisja Europejska, Bruksela, 2 lutego 2011 r., KOM(2011) 25, wersja ostateczna. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami*.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ibidem.

Biorąc pod uwagę rosnące ukierunkowanie Wspólnej Polityki Rolnej na rynek, informacje na temat sytuacji na rynkach towarowych i ich przejrzystość stały się kluczowymi elementami wysiłków na rzecz właściwego funkcjonowania łańcucha rolno-spożywczego:

– państwa członkowskie regularnie przesyłają Komisji dużą ilość danych, które następnie publikuje się w Internecie⁸¹ i omawia z komitetami doradczymi zainteresowanych stron;

– urząd statystyczny Komisji opracował narzędzie do monitorowania cen żywności, mające na celu zwiększenie przejrzystości cen⁸² (trwają dyskusje nad możliwością usprawnienia tego narzędzia);

– służby Komisji regularnie przygotowują i publikują średniookresowe perspektywy dla rynków towarów rolnych⁸³.

Komisja ustanowiła forum wysokiego szczebla w celu zapewnienia lepszego funkcjonowania łańcucha dostaw żywności⁸⁴. Chociaż przedmiotem prowadzonych w jego ramach prac nie jest niestabilność cen, zajmuje się ono problemem transmisji zmian cen w ramach łańcucha dostaw, badając stosunki między przedsiębiorstwami, konkurencyjność przemysłu spożywczego, logistykę łańcucha rolno-spożywczego oraz narzędzia do monitorowania cen żywności.

Warto podkreślić, że nagłe zmiany cen żywności uwypukliły problem niedoinwestowania rolnictwa, z którym kraje rozwijające się walczą od kilku ostatnich dziesięcioleci⁸⁵. W deklaracji dotyczącej polityki rozwojowej UE uznano potrzebę odwrócenia tego trendu. Jak wskazano w „Zielonej Księdze” w sprawie polityki rozwojowej UE⁸⁶, może to odegrać istotną rolę w obniżeniu wpływu niestabilności cen na osoby będące w najtrudniejszej sytuacji. Komisja przyjęła już ramy polityczne dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego⁸⁷, wskazując w nich, że UE i państwa

⁸¹ Zob. np. http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf.

⁸² Zob. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/methodology/prices_data_for_market_monitoring.

⁸³ Zob. http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Mniej niż dziesięć państw afrykańskich realizuje ustanowiony w 2003 r. w Maputo cel, zgodnie z którym 10% dochodów z inwestycji publicznych miało być przeznaczanych na rolnictwo.

⁸⁶ COM(2010) 629, *Polityka rozwojowa UE na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego rozwoju. Zwiększenie skuteczności polityki rozwojowej UE*.

⁸⁷ COM(2010) 127, *Unijne zasady ramowe dotyczące wsparcia krajów rozwijających się w zakresie wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym*.

członkowskie powinny przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku żywności na poziomie światowym, regionalnym i globalnym, zapewniając także większą przejrzystość rynkową⁸⁸.

Pociągałoby to za sobą wsparcie dla krajów rozwijających się w celu wzmocnienia organizacji rolników, zwiększenia przejrzystości cen, trwałego podniesienia wydajności produkcji rolnej, a także opracowania i stosowania ram regulacyjnych. Należy zaznaczyć, że rozwój produkcji rolnej przyczyni się do zwiększenia odporności na wstrząsy na rynku żywności i zdolności adaptacji do tych wstrząsów. Jednostronne działania podejmowane przez niektóre rządy także stanowią czynnik, który może wpływać na rynki fizyczne i prowadzić do niestabilności cen. Istnieje zatem potrzeba lepszego zarządzania i rozpoczęcia dialogu międzynarodowego w tym zakresie⁸⁹. Warto przy tym zaznaczyć, że we współczesnym wielobiegunowym świecie, przy braku porozumienia końcowego Rundy Doha, coraz większego znaczenia nabierają porozumienia i więzi regionalne⁹⁰. Ponadto – co także jest charakterystyczne, szczególnie dla kwestii teoretycznych – osłabieniu ulegają względy praktyczne na rzecz wzmocnienia się rozwiązań normatywnych⁹¹, które uwidaczniają się przede wszystkim w krajach trzeciego świata. Polegają one na przenoszeniu reguł o charakterze globalnym, głównie państw wysoko rozwiniętych, na poziom działań regionalnych państw rozwijających się⁹².

⁸⁸ S. Maxwell, P. Engel, *European Development Cooperation to 2010*, Overseas Development Institute, „Working Paper” 2003, nr 219.

⁸⁹ M. Lister, *EU Development Policymaking in a Globalizing World*, EADI Conference, „EU in the World”, Bruksela, 19 maja 2003 r.; M. Holland, *The European Union and the Third World*, Palgrave, New York 2003; J. Rifkin, *The European Dream*, Penguin, New York 2004; R. M. Desai, J. R. Vreeland, *Global Governance in a Multipolar World: The Case for Regional Monetary Funds*, „International Studies Review” 13, 2011, nr 1, s. 109-121; S. Fukuda-Parr, *Theory and Policy in International Development: Human Development and Capability Approach and the Millennium Development Goals*, „International Studies Review” 13, 2011, nr 1, s. 122-132.

⁹⁰ Zob. Z. W. Puślecki, *Mercantilist Tendencies in Contemporary Foreign Trade Policy*, „Journal of Global Change and Governance” 1, 2008 nr 4 (Autumn), <http://www.jgcg.org>; R. M. Desai, J. R. Vreeland, op. cit., s. 109-121.

⁹¹ S. Fukuda-Parr, op. cit., s. 122-132.

⁹² Przykładem mogą być rozwiązania Unii Europejskiej w procesach integracyjnych krajów trzeciego świata; zob. A. Acharya, *Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World*, „International Studies Quarterly” 55, 2011, nr 1, s. 95-123.

7. Integralność i przejrzystość instrumentów pochodnych na towarowych rynkach rolnych

Powszechnie panuje pogląd, że należy zwiększyć integralność i przejrzystość instrumentów pochodnych na towarowych rynkach rolnych. Zgodnie z zasadami opracowanymi przez przedstawicieli państw grupy G20 i sformułowanymi przez nich wnioskami, Komisja Europejska podjęła szereg inicjatyw zmierzających do realizacji tych celów, mianowicie:

- wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym⁹³, które ma na celu ograniczenie ryzyka systemowego i zwiększenie przejrzystości wszystkich instrumentów pochodnych dla organów regulacyjnych, w tym towarowych instrumentów pochodnych;

- przegląd dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku⁹⁴, mający na celu wyjaśnienie, jakiego rodzaju obrót na rynkach towarowych instrumentów pochodnych stanowi nadużycie, oraz zagwarantowanie, że wszystkie systemy obrotu i transakcje, w ramach których mogą wystąpić nadużycia, są objęte przepisami UE;

- przeglądu detalicznych produktów inwestycyjnych w pakietach⁹⁵ w celu zbadania potrzeby przekazywania dokładniejszych i lepszych jakościowo informacji inwestorom detalicznym, którym oferuje się strukturyzowane towarowe produkty inwestycyjne;

- dyrektywa w sprawie zarządzania alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi⁹⁶, mająca przyczynić się do zwiększenia przejrzystości tych funduszy dla inwestorów i krajowych organów nadzoru oraz pozwoli na uzyskanie pełniejszego obrazu wpływu tych funduszy na rynki towarowych instrumentów pochodnych;

- przegląd rynków ujętych w dyrektywie w sprawie rynków instrumentów finansowych⁹⁷, mający na celu dalsze zwiększenie przejrzystości transakcji i cen towarowych instrumentów pochodnych poprzez ustalenie warunków, w których obrót towarowymi instrumentami pochodnymi może odbywać się wyłącznie w zorganizowanych systemach obrotu. Jego

⁹³ COM(2010) 484 z 15 września 2010 r.

⁹⁴ Dyrektywa 2003/6/WE (Dz. Urz. UE, L 96, z 12 kwietnia 2003 r.).

⁹⁵ Konsultacje publiczne w sprawie detalicznych produktów inwestycyjnych w pakietach rozpoczęto 26 października 2010 r., http://ec.europa.eu/internal_market/finservicesretail/investment_products_en.htm#consultation.

⁹⁶ COM(2009) 207 z 30 kwietnia 2009 r.

⁹⁷ Dyrektywa nr 2004/39/WE (Dz. Urz. UE, L 145, z 30 kwietnia 2004 r.).

celem jest ponadto analiza potrzeby bardziej systematycznego i szczegółowego informowania o działalności handlowej różnych uczestników rynków towarowych w tym także artykułów rolnych, bardziej kompleksowego nadzoru nad pozycjami towarowych instrumentów pochodnych ze strony organów regulacyjnych oraz potrzeby ustanawiania limitów pozycji, gdy okaże się to niezbędne;

– stworzenie Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), mające zapewnić spójność zasad technicznych stosowanych na tych rynkach i przyczynić się do zacieśnienia współpracy z organami regulacyjnymi rynków bazowych instrumentów towarowych⁹⁸.

Daje się zauważyć znaczny rozwój działalności finansowej związanej ze wszystkimi rodzajami towarów i surowców w tym rolnych. Zapewnienie, aby rozwój tej działalności wspierał dostęp do towarów i surowców także rolnych, nie zakłócając go i nie destabilizując gospodarki europejskiej lub gospodarek krajów rozwijających się, stanowi zatem główny przedmiot politycznego zainteresowania na poziomie europejskim i na poziomie międzynarodowym. Rynki te muszą bowiem nadal służyć gospodarce realnej poprzez wspomaganie kształtowania się cen oraz umożliwienie zabezpieczenia się przed ryzykiem rynkowym.

Ceny towarowych instrumentów pochodnych i towarowych instrumentów bazowych są ze sobą powiązane. Ich dynamika podważa ustalone paradygmaty, zaś zrozumienie kształtowania się cen towarów (także rolnych) staje się coraz trudniejsze. Integralność i przejrzystość rynków towarowych instrumentów pochodnych wymagają poprawy, Komisja uważa zaś, że istnieje potrzeba promowania większego zrozumienia tej sytuacji. Z tego powodu podjęła kilka inicjatyw w dziedzinie usług finansowych i zamierza zbadać, w jakim zakresie należy poprawić przejrzystość i dostępność informacji o fizycznych rynkach towarowych (w tym także rolnych). Większa przejrzystość działalności finansowej i fizycznej działalności handlowej powinna umożliwić organom regulacyjnym i uczestnikom rynku lepsze zrozumienie powiązań między rynkiem finansowym a fizycznym rynkiem towarowym, a także pomóc w zapobieganiu nadużyciom. Komisja rozważy także inne kierunki działania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego i aktywnie włączy się w rozwiązywanie powyższych problemów w ramach działań przedstawicieli państw G20,

⁹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji nr 2009/77/WE (Dz. Urz. UE, L 331, z 15 grudnia 2010 r., s. 84).

zwłaszcza wobec potrzeby priorytetowego rozwiązania kwestii cen towarów i bezpieczeństwa żywnościowego⁹⁹.

Biorąc pod uwagę fakt, że zrównoważony popyt i zrównoważona podaż surowców (w tym rolnych) stanowią jedno z głównych wyzwań, Komisja Europejska zamierza wzmocnić realizację inicjatywy na rzecz surowców poprzez zintegrowaną strategię. Ponadto warto zaznaczyć, że Komisja będzie regularnie przeprowadzać publiczne dyskusje w formie corocznych wydarzeń tematycznych, które będą uświadamiać przyszłe wyzwania i przedstawiać dokonane postępy¹⁰⁰.

8. Interesy polskiego rolnictwa w procesie zmian WPR

Jednym ze zobowiązań Unii Europejskiej wobec WTO jest ograniczenie wsparcia rolnictwa. Niezależnie od negocjacji w ramach WTO, Unia musi jednak uporządkować Wspólną Politykę Rolną. Warto przypomnieć, że w odniesieniu do rynku mleka już w poprzedniej perspektywie budżetowej (2000-2006) Polska postulowała zwiększenie kwoty mlecznej o 5 punktów procentowych. Ostatecznie Komisja Europejska zgodziła się na jej zwiększenie o 2 punkty procentowe w pierwszym roku i o 1 punkt rocznie w kolejnych latach. Według Komisji Europejskiej, system kwot mlecznych powinien obowiązywać do 2015 r., tak jak został skonstruowany, a później wygasnąć. Polska postuluje natomiast, aby wprowadzić inny mechanizm (np. fundusz restrukturyzacyjny jako instrument ułatwiający dostosowanie się do likwidowanych kwot mlecznych). Wynika to z założenia, że gdy przestanie obowiązywać system kwotowania, musi znaleźć się inny instrument, który dawałby producentom mleka gwarancję stabilnego poziomu cen¹⁰¹. Za odejściem od kwot mlecznych opowiadali się Skandynawowie, Niemcy i Francuzi. Jednakże zdaniem Polski¹⁰², są to tylko deklaracje, a nie rzeczywista wola, jaką te państwa zaprezentują

⁹⁹ A. Rosser, *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*, IDS-Institut for Development Studies, Brighton, „Working Paper” 2006, nr 268.

¹⁰⁰ Komisja Europejska, Bruksela, KOM(2011) 25, wersja ostateczna z 2 lutego 2011 r. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami*.

¹⁰¹ Tak uważa wiceminister rolnictwa RP Andrzej Dycha; zob. K. Walterska, *Absurdalna i niemoralna? „Rynek Spożywczy”*, http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,86020,5764505,Absurdalna_i_niemoralna_html (3.10.2008).

¹⁰² W ten sposób ocenił te kwestie polski minister rolnictwa Marek Sawicki.

w końcu obecnej perspektywy budżetowej (2007-2013)¹⁰³. Za zwiększeniem kwoty mlecznej opowiadali się bowiem już wcześniej ministrowie rolnictwa Francji i Republiki Federalnej Niemiec. Jednakże kiedy zbliżał się termin podjęcia decyzji o zwiększeniu kwoty mlecznej, Niemcy wycofali się z jej poparcia i próbowali znaleźć mniejszość blokującą. Francja natomiast, ze względu na zobowiązanie złożone publicznie w obecności kilku ministrów, opowiedziała się za zwiększeniem kwoty mlecznej¹⁰⁴.

Widać wszakże wyraźnie, że ze względu na zmiany cen może dojść do sytuacji, w której przed 2013 r., a więc przed zakończeniem obecnej perspektywy budżetowej, nie będzie tak wielkiej ochoty do pełnego uwolnienia kwot. Taka sytuacja może pojawić się tym bardziej, że UE nie proponuje jasnych reguł zbudowania instrumentów interwencji na tym rynku¹⁰⁵. Warto podkreślić, że jeżeli nie ma instrumentów interwencji, a mamy do czynienia z wolnym rynkiem, może dochodzić do długich okresów nadprodukcji, tak jak się to dzieje w przypadku rynku trzody chlewnej¹⁰⁶.

Ewentualna likwidacja możliwości stosowania subsydiów do eksportu, a także zwiększenie dostępu do jednolitego rynku wewnętrznego konkurencyjnego importu, mogą wymusić obniżkę cen na mleko w całej Unii Europejskiej. W takiej sytuacji może znaleźć się Polska, w której koszty produkcji około połowy gospodarstw znajdują się poniżej obecnej ceny obowiązującej w Unii Europejskiej, a także ceny równowagi, która ukształtowałaby się po likwidacji kwot mlecznych i jest szacowana na poziomie 70-85 groszy za litr w zależności od kursu euro¹⁰⁷. Likwidacja kwot mlecznych w całej UE zwiększyłaby tym samym konkurencyjność cenowo-kosztową największych i najlepszych producentów mleka w Polsce, mogących generować większe przychody z efektu skali produkcji. Problemem pozostawałyby mniejsze jednostki produkcyjne, które pozostawione bez limitowanego i wysokiego wsparcia dochodowego musiałyby się – korzystając ze środków II filaru WPR – w określonym kierunku przebranżowić.

Zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej mają dla Polski ogromne znaczenie z kilku powodów¹⁰⁸. Po pierwsze – powinny ona odpowiadać istocie i skali wyzwań, przed którymi stoją polska wieś i rolnictwo. Po drugie

¹⁰³ Por. K. Walterska, op. cit.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Szerzej zob. Z. W. Puślecki, R. Kmieciak, M. Walkowski, op. cit., s. 257-261.

¹⁰⁶ Por. K. Walterska, op. cit.

¹⁰⁷ Por. Przedstawiona przez Prezesa Rady Ministrów informacja Rządu na temat stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej UE po 2013 r. op. cit.

¹⁰⁸ Zob. W. Poczta, op. cit.

– reforma Wspólnej Polityki Rolnej będzie determinowana przez politykę finansową Unii Europejskiej. Po trzecie – element rynkowy i element budżetowy w znaczący sposób zmieniają warunki i zasady prowadzenia działalności gospodarczej w obszarze „wieś i rolnictwo”.

Zmiany te muszą znaleźć odzwierciedlenie w strategii Polski wobec kolejnej rundy negocjacji nad budżetem Unii Europejskiej. Zakłada się, że jeśli procesy modernizacyjne i restrukturyzacyjne będą kontynuowane w kolejnych latach na dotychczasowym poziomie, to będzie oznaczać, iż Polska może stać się krajem o określonej nadwyżce eksportowej produktów rolno-spożywczych. Polska opowiada się przy tym za utrzymaniem obu filarów WPR. Dlatego niezwykle istotne jest, aby polskie stanowisko na rzecz utrzymania optymalnego poziomu budżetu rolnego Unii Europejskiej i odpowiedniego udziału Polski w tym budżecie było spójne i zgodne z celami, przed jakimi stanąć przyjdzie będzie polskiemu rolnictwu¹⁰⁹.

Niezwykle istotne dla Polski będzie przyjęcie nowych priorytetów w zakresie – po pierwsze – racjonalizacji kosztów administracji, a po drugie – uproszczenia procedur aplikacyjnych. Należy pamiętać, że około 40% środków finansowych kierowanych na realizację Wspólnej Polityki Rolnej stanowią środki przeznaczone na jej zarządzanie. Jest to zatem ogromna ilość środków finansowych, które należy zrationalizować bądź zoptymalizować. Powyższe priorytety powinny ulegać zmianie w wyniku zdobytego zarówno przez administrację, jak i beneficjentów doświadczenia w realizacji programów służących Wspólnej Polityce Rolnej.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wywiera silny wpływ na warunki funkcjonowania krajowej gospodarki żywnościowej, przyczyniając się do wzrostu cen żywności. Przychody rolników z tytułu wzrostu cen skupu zwiększyły się o ok. 4 mld zł w skali rocznej. Ze względu na likwidację różnych subwencji, jak i podniesienie cen środków do produkcji rolnej, wzrost dochodów netto, wynikający ze wzrostu cen, można oszacować na ok. 2 mld zł rocznie. Kolejną pozycją zwiększającą dochody rolników po akcesji do UE były płatności bezpośrednie. Około 630 tys. z nich otrzymało subwencje w wysokości prawie 1,1 mld złotych, wynikające z prowadzenia gospodarstw w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (słabe gleby i niekorzystne ukształtowanie terenu).

¹⁰⁹ Por. przedstawiona przez Prezesa Rady Ministrów informacja na temat stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej UE po 2013 r. (druk nr 1192) wraz ze stanowiskiem Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji do Spraw Unii Europejskiej (druk nr 1567), 5 kadencja, 44 posiedzenie, 2 dzień, 13 punkt porządku dziennego, <http://orka2.sejm.gov.pl> (28.06.2007).

W kolejnych latach dochody powinny nadal rosnać, choć już znacznie wolniej, ze względu na stabilizację cen płaconych rolnikom oraz mniej dynamiczny wolniejszy wzrost eksportu¹¹⁰.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wzrostowi dochodowości rolnictwa towarzyszy wzrost cen środków produkcji, chociaż nasili się on raczej w perspektywie średniookresowej członkostwa. Z dużą ostrożnością można oszacować wzrost kosztów produkcji w rolnictwie, w średnim okresie, na ok. 10-15 razy. W dłuższym okresie wzrost kosztów najbardziej odczują gospodarstwa małe, z dominacją upraw innych niż zbożowe, a w najmniejszym stopniu efekt wzrostu kosztów dotknie gospodarstwa sadownicze. W dłuższej perspektywie czasowej nieunikniony będzie proces zbliżania cen czynników produkcji w Polsce do ich unijnych odpowiedników. Innym istotnym elementem może być wystąpienie efektu przesunięcia (*trade diversion effect*)¹¹¹, tj. zastąpienie taniego importu spoza Unii (np. z Rosji) droższym importem z Unii¹¹².

Pojawia się pytanie dotyczące ogólnej sytuacji polskiego rolnictwa. Warto tu zwrócić uwagę na dwa przykłady. Ceny ziemi po wejściu Polski do UE są dwukrotnie wyższe niż przed akcesją, co wynika oczywiście z dopłat bezpośrednich, a także z dużego zainteresowania nabywaniem ziemi. Podobnie jest w przypadku rolników posiadających kwoty mleczne, którzy uznają, że wspomniane kwoty są stałym i niezmiennym elementem rynku mleka, zapewniającym wyższe ceny. Fachowcy twierdzą, że stanowią one ok. 30% w stosunku do cen z okresu sprzed akcesji. Te dwa przykłady oznaczają, że reforma Wspólnej Polityki Rolnej, która ewentualnie miałaby obniżyć poziom wsparcia związanego z produkcją rolną, może doprowadzić do rozdzwienienia pomiędzy oczekiwaniami pol-

¹¹⁰ J. Kotyński (red.), *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2004-2005. Raport roczny*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006, www.ikchz.pl.

¹¹¹ Jest to jeden z efektów unii celnej według teorii J. Vinera. Drugim jest efekt kreacji (*trade creation effect*). Efekt przesunięcia powoduje zwiększanie obrotów handlowych z krajami unii celnej i ich równoczesne zmniejszanie z krajami trzecimi, które do niej nie należą. Efekt kreacji natomiast powoduje powstawanie nowych strumieni handlowych w unii celnej. Ich wystąpienie powinno być łączne, aby pojawiły się istotne efekty zniesienia cel w unii celnej.

¹¹² Doskonałym tego przykładem jest sytuacja na rynku nawozów sztucznych. W latach dziewięćdziesiątych XX w. i na początku XXI w. ich produkcja w Polsce malała, natomiast import z Rosji, Białorusi i Ukrainy wzrastał. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nastąpiło faktyczne zamknięcie granicy wschodniej, gdyż Unia stosuje cła antydumpingowe na import tanich towarów.

skich rolników a reformą Wspólnej Polityki Rolnej proponowaną przez Komisję Europejską.

Inne pytanie może dotyczyć przyszłego modelu polskiego rolnictwa, który powinien zagwarantować skuteczną realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Czy polskie rolnictwo będzie w najbliższej perspektywie konkurencyjne i dochodowe? Należy oczekiwać od rządu stosownych rozwiązań i propozycji w tym zakresie.

Warto przypomnieć, że w krajach Unii Europejskiej przyjmuje się, iż obszary wiejskie to tereny, na których na 1 km² zamieszkują 152 osoby. W polskich warunkach oznacza to, że 100% gmin wiejskich, większość miast i gmin, a także wiele powiatów leży na obszarach wiejskich. Należy jednocześnie przypomnieć, że na obszarach wiejskich, zajmujących 93% powierzchni Polski, mieszka ok. 50% ludności. Nie jest możliwe, by zaledwie połowa mieszkańców Polski, zamieszkujących obszary wiejskie na 93% powierzchni kraju, była w stanie udźwignąć cały rozwój gospodarczy Polski – z tego zadania wywiązać się do końca nie może. Potrzebny jest zatem solidaryzm społeczny, który ma swoje miejsce w Europejskiej Karcie Obszarów Wiejskich. Obszary wiejskie realizują bowiem wiele ważnych funkcji, związanych z produkcją żywności, budowaniem więzi społecznych kulturowych czy ekologicznych. Z tych też powodów obszary te powinny być pod szczególnym nadzorem Wspólnej Polityki Rolnej. Obecnie można już stwierdzić, że w ciągu dotychczasowych lat członkostwa w Unii Europejskiej, WPR w Polsce wniosła ogromny wkład w aktywizację ekonomiczną i społeczną obszarów wiejskich oraz poprawę spójności ekonomicznej i społecznej w skali kraju i UE¹¹³.

Bardzo istotną kwestią pozostaje sprawa gospodarstw niskotowarowych, jakie perspektywy zostaną stworzone dla tej części polskiego rolnictwa, a także jakie programy zostaną opracowane i wdrożone dla tej grupy gospodarstw. Przy założeniu, że ok. 22% polskich gospodarstw może zaspokoić potrzeby żywnościowe kraju pojawia się pytanie, jaki los spotka pozostałe gospodarstwa i jakie rysują się przed nimi perspektywy rozwojowe? Nie można przy tym wykluczyć, że udział gospodarstw niskotowarowych może nawet wzrosnąć w przypadku dalszej liberalizacji handlu i wzrostu konkurencji zewnętrznej. Należy przy tym podkreślić, że przeważająca część rodzinnych gospodarstw rolnych będzie mieć także w przyszłości trudności z osiągnięciem skali ekonomicznej zapewniającej wystarczający dochód w oparciu o produkcję rolną, nawet w przypadku

¹¹³ Zob. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. 5.

istotnej poprawy koniunktury na rynkach rolnych¹¹⁴. Alternatywnym rozwiązaniem dla polepszenia dochodowości tych gospodarstw może być natomiast – po pierwsze – produkcja artykułów regionalnych i tradycyjnych, a po drugie – produkcja agroenergii w gospodarstwach indywidualnych¹¹⁵. Są to równocześnie bardzo silne atuty polskiego rolnictwa, które w kolejnej perspektywie finansowej winny zyskać wsparcie finansowe z budżetu Unii Europejskiej i krajowych instrumentów wsparcia. Przyszły system wsparcia bezpośredniego dochodów w ramach WPR nie powinien bowiem zakłócać funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego i hamować naturalnych procesów restrukturyzacji w sektorze¹¹⁶.

Należy wskazać, że konieczna jest dalsza modyfikacja systemu Wspólnej Polityki Rolnej i zmierzanie w kierunku jej utrzymania z uwzględnieniem perspektywicznego wzrostu znaczenia polityki spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, w tym wzrostu gospodarczego i zatrudnienia¹¹⁷. Warto podkreślić, że – po pierwsze – Polska generalnie sprzeciwia się likwidacji Wspólnej Polityki Rolnej, tak jak tego oczekują Wielka Brytania, Dania czy Szwecja. Po drugie – Polska opowiada się za dalszą promocją rolnictwa europejskiego (ze znaczącym udziałem polskiego rolnictwa ze względu na jego specyfikę). Po trzecie – należy dążyć do dalszego budowania i ochrony rynków rolnych. Po czwarte – Polska pragnie odejścia od potencjalnie realizowanej koncepcji renacjonalizacji unijnej polityki rolnej. Wynika to z faktu, że Polski na taki model nie stać i dlatego opowiadamy się za dalszym wspieraniem rolnictwa z budżetu Unii Europejskiej.

Istotny jest przy tym fakt, że – zgodnie z postanowieniami Traktatu Lizbońskiego – proces legislacyjny w zakresie WPR toczy się w ramach dawnej procedury współdecydowania (obecnie tzw. zwykła procedura prawodawcza), gdzie część kompetencji decyzyjnych spoczywa na barkach Parlamentu Europejskiego. Oznacza to, że proces ten może być dłuż-

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Szerzej zob. W. Jabłoński, J. Wnuk, *Odnawialne źródła energii w polityce energetycznej Polski i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, Sosnowiec 2004, s. 30; B. Kępińska, *Energia odnawialna, stan i perspektywy wykorzystania w Europie i na świecie*, „Czysta Energia” 2009, nr 10(98), s. 28 i 31; T. Sadowski i in., *Dotacje Unii Europejskiej na rozwój odnawialnych źródeł energii*, Wydawnictwo Europrimus Consulting, Europejskie Centrum Doradztwa, Agnatiek-Osiedle 2006, s. 64-65.

¹¹⁶ Zob. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. 5.

¹¹⁷ Szerzej zob. Z. W. Puślecki, *Poland in the Growth and Cohesion Policy of the European Union in the Conditions of Globalisation*, „Galileu – Revista de Economia e Direito” 9, 2004, nr 2.

szy i mniej przewidywalny w stosunku do dotychczasowej praktyki w tym obszarze, a także, iż odpowiedzialność za ostateczne rozstrzygnięcia w sprawie przyszłości WPR będzie w równym stopniu dzielona między rządy państw członkowskich i posłów Parlamentu Europejskiego¹¹⁸.

9. Zakończenie

Analiza nowych zjawisk we wzajemnych zależnościach między WTO, Unią Europejską i Polską w polityce rolnej wykazała, że pojawiły się one także w toku Rundy Doha WTO. Ich wystąpienie związane było z długotrwałym przebiegiem tej rundy rokowań handlowych i dotychczasowym brakiem porozumienia końcowego. W rezultacie uwidoczniły się tendencje do podejmowania działań merkantylistycznych poza WTO. Ponadto należy podkreślić, że WTO powinna gruntownie zmienić przyszłościowy (już po Rundzie Doha) handel międzynarodowy artykułami rolnymi. Jest to równocześnie niezwykle ważne nowe zadanie i kierunek działania tej organizacji. Kraje rozwijające się powinny bowiem wyraźnie zmniejszyć swoją zależność od rynku światowego i udoskonalić organizację własnej produkcji rolnej.

Rynek i wolny handel dobrze służą poprawie ogólnego dobrobytu, mimo wstrząsów na rynkach światowych, szczególnie finansowych. Jednakże w istniejących obecnie okolicznościach, wynikających z aktualnego rozwoju gospodarki światowej i handlu międzynarodowego, któremu towarzyszy wzrost protekcjonizmu handlowego¹¹⁹, trudno spodziewać się szybkich i zadowalających efektów. Protekcjonizm motywowany jest szczególnie kwestiami społecznymi¹²⁰, co wskazuje na to, iż nadal jest to

¹¹⁸ Zob. <http://www.minrol.gov.pl/index.php?/pol/layout/set/print/layout/set/print/content/view/full/23130>.

¹¹⁹ C. C. Caughlin, K. A. Chrystal, G. E. Wood, *Protectionist Trade Policies: A Survey of Theory, Evidence, and Rationale in International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, wyd. 3, red. J. A. Frieden, D. A. Lake, St Martin's Press, New York 1995; H. Christian, *Determinante of Agricultural Protection in an International Perspective: The Role of Political Institutions*, 12th European Congress of Agricultural Economists, Ghent 2008; Z. W. Puślecki, *The Liberalisation and Protectionists Trends in the Global Trade Regime*, w: J. Sepp, D. Frear (red.), *Globalisation and Institutional Development*, Wilkes-Barre, 2009.

¹²⁰ Zob. E. Wibbels, J. S. Ahlquist, *Development, Trade and Social Insurance*, „International Studies Quarterly” 55, 2011, nr 1, s. 125-149; R. Rogowski, *Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Arrangements*, Princeton University Press, Princeton, 1989; idem, *Political Cleavages and Changig Exposures to Trade*, „American Political Science

podstawowy argument współczesnej ochrony handlowej¹²¹. Jego stosowanie w polityce handlowej często uwarunkowane jest stanowiskiem i pozycją związków zawodowych¹²². Postępująca w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej eliminacja subsydiów eksportowych, znoszenie systemu cen instytucjonalnych (w tym eliminacja kwot mlecznych i skupu interwencyjnego), oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji oraz powiązanie ich z wymogami ochrony środowiska naturalnego dobrze mieszczą się w pakiecie liberalizacyjnym Rundy Doha.

Unia Europejska powinna także sama, niezależnie od perspektyw negocjacji handlowych w ramach WTO, rozważyć, jakie dalsze posunięcia liberalizacyjne związane z WPR byłyby korzystne zarówno dla niej, jak i dla krajów trzecich (zwłaszcza najsłabiej rozwiniętych). Szczególnym wyzwaniem jest również zapewnienie globalnego bezpieczeństwa żywności. UE powinna przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku żywności na poziomie światowym, regionalnym i globalnym, zapewniając także większą przejrzystość rynkową. Pociągałoby to za sobą wsparcie dla krajów rozwijających się w celu wzmocnienia organizacji rolników, zwiększenia przejrzystości cen, trwałego zwiększenia wydajności produkcji rolnej, a także opracowania i stosowania ram regulacyjnych. Warto równocześnie podkreślić, że we współczesnym wielobiegunowym świecie coraz większego znaczenia nabierają porozumienia i więzi regionalne. Ponadto, co jest także ważne z punktu widzenia teoretycznego, osłabieniu ulegają uzasadnienia względów praktycznych, a zwiększa się znaczenie rozwiązań normatywnych.

We współczesnych kryzysowych warunkach rozwoju należy zwiększyć integralność i przejrzystość towarowych instrumentów pochodnych na rynkach rolnych. Uwidacznia się bowiem znaczny rozwój działalności finansowej związanej ze wszystkimi rodzajami towarów i surowców (w tym rolnych). Jest to równocześnie główny przedmiot politycznego zain-

Review” 81, 1987, s. 1121-1137; D. Rodrik, *Why do Open Economies Have Bigger Governments?*, „Journal of Political Economy” 106, 1998, s. 997-1032.

¹²¹ Zob. W. M. Corden, *Trade Policy and Economic Welfare*, Clarendon Press, Oxford 1974, s. 36; C. Hsieh, *Measuring the Effects of Trade Expansion on Employment. A Review of Some Research*, „International Labour Review” 107, 1973, nr 1.; S. Burenstam-Linder, *How to Avoid a New International Economic Disorder*, „World Economy” 3, 1980; E. Wibbels, J. S. Ahlquist, op. cit., s. 125-149.

¹²² Szerzej zob. Z. W. Puślecki, *Non-Governmental Organizations and the Liberalization of Global Trade Policy Under GATT/WTO*, w: H. M. Hensel (red.), *The United States and Europe: Policy Imperative in a Globalizing World*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot-Burlington 2002.

teresowania na poziomie europejskim i międzynarodowym. Jest oczywiste, że rozwój tej działalności powinien wspierać dostęp do towarów i surowców rolnych, a nie zakłócać go i nie destabilizować gospodarki europejskiej lub gospodarek krajów rozwijających się.

Przeprowadzane także pod wpływem WTO reformy Wspólnej Polityki Rolnej mają ogromne znaczenie dla Polski. Zmiany te muszą znaleźć odzwierciedlenie w strategii Polski podczas negocjacji nad budżetem Unii Europejskiej. Jeżeli bowiem procesy modernizacyjne i restrukturyzacyjne będą kontynuowane w kolejnych latach na dotychczasowym poziomie, to będzie oznaczać, że Polska może być krajem o określonej nadwyżce eksportowej produktów rolno-spożywczych. Niezwykle istotne jest zatem, aby polskie stanowisko w kwestii utrzymania optymalnego poziomu budżetu rolnego Unii Europejskiej i odpowiedniego udziału Polski w tym budżecie było spójne i zgodne z celami, przed jakimi stanie polskie rolnictwo.

W perspektywie funkcjonowania WPR istotna jest potrzeba dostosowania jej mechanizmów do nowych uwarunkowań rozwoju gospodarki światowej, a także do ustaleń rokowań handlowych w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego w ramach Rundy Doha WTO oraz niektórych już wcześniej funkcjonujących standardów tej organizacji. Nadal istotnym problemem jest dotowanie produktów rolnych i subsydia eksportowe, które skutecznie ograniczają dostęp krajów rozwijających się do rynków żywności państw bogatych (w tym państw członkowskich Unii Europejskiej). Warto równocześnie podkreślić, że Wspólna Polityka Rolna w perspektywie przyszłościowej powinna zapewnić Europie bezpieczeństwo żywnościowe i przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa globalnego¹²³ poprzez poprawę konkurencyjności.

WTO powinna dalej promować liberalizację handlu międzynarodowego i stać na straży bezpieczeństwa – w zakresie wymiany handlowej na świecie – krajów zrzeszonych w tej organizacji. Należy podkreślić, że dwie trzecie jej członków stanowią kraje rozwijające się, których siła, także w kwestiach światowego handlu rolnego, coraz bardziej wzrasta (o czym świadczy przebieg Rundy Doha). WTO dotychczas gwarantuje im pomoc w zakresie rozwoju infrastruktury niezbędnej do rozszerzania działalności handlowej¹²⁴. Pomoc ta powinna być wszakże znacznie szersza i bardziej odczuwalna przez te państwa, szczególnie w zakresie

¹²³ Por. S. Patrick, „Failed” States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas, w: R. Reuveny, W. R. Thompson (red.), op. cit., s. 227-253.

¹²⁴ *Understanding the WTO*, http://www.wto/english/thewto_e/whatis_e/who_we_are_e.htm (14.04.2011).

zmniejszania barier handlowych na rynku światowym dla towarów przez nie eksportowanych, a przede wszystkim wysokich subsydiów dla rolnictwa w państwach wysoko rozwiniętych (w tym Unii Europejskiej). Pozwoli to im zwiększyć dochody, rozszerzyć napływ kapitału zagranicznego, powiększyć dostęp do nowych technologii oraz wykwalifikowanych kadr, a przy dokonaniu równoczesnych zmian wewnętrznych – przyspieszyć rozwój gospodarczy. W konsekwencji przyniesie to korzystne efekty dla całej gospodarki światowej i handlu międzynarodowego¹²⁵. Niezbędne są zatem reformy i wytyczenie nowych kierunków działania WTO.

W obecnej (2007-2013), a także w przyszłej perspektywie budżetowej (2014-2020) uwaga organów decyzyjnych Unii Europejskiej została skupiona na wzroście konkurencyjności, natomiast osłabieniu ulega znaczenie konwergencji. Dlatego też kraje nowo przyjęte (w tym Polska) zwracają szczególną uwagę na te tendencje. Warto także zaznaczyć, że transformacja w kierunku gospodarki opartej na wiedzy i usługach ma współcześnie tak duże znaczenie, jak wcześniejsze przejście od rolnictwa do przemysłu. Wiedza wpływa bowiem na siłę i pozycję struktur gospodarczych w poszczególnych krajach i w świecie.

Wykorzystanie wiedzy inicjuje powstawanie nowych relacji między regionami i państwami. Powiązania te z kolei są podstawą tworzenia nowych sił strukturalnych, którymi mogą być także regiony¹²⁶. Odpowiednie wykorzystanie wiedzy wzmacnia siłę regionów jako odrębnych struktur w ramach UE i wraz ze wzrostem nakładów na prace badawcze i rozwojowe (B+R), czyli na innowacje, oraz z dalszym zwiększaniem roli sektora usług w strukturze rozwoju gospodarczego¹²⁷ wpływa na ogólny wzrost konkurencyjności globalnej. Ważną rolę w tych działaniach pełni także

¹²⁵ D. Rodrik, *Political Economy of Trade Policy*, w: *Handbook of International Economics*, t. 3, red. G. Grossman, K. Rogoff, Elsevier Science, Amsterdam 1995; R. Rogowski, *Political Cleavages*; idem, *Commerce and Coalitions...*, passim.

¹²⁶ Zob. R. M. Desai, J. P. Vreeland, op. cit., s. 109-121.

¹²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę nr 2001/77/WE oraz dyrektywę nr 2003/30/WE; A. Hatje, *Services Directive – A Legal Analysis*, w: F. Breuss, G. Fink, S. Griller (red.), op. cit.; S. Griller, *Two Steps Forward, How Many Back? Concluding Remarks*, w: F. Breuss, G. Fink, S. Griller (red.), op. cit.; R. Leal-Arcas, *A Look at Services Trade. Implications of the Doha Talks Suspension and Resumption*, w: J. Chaisse, T. Balmelli (red.), *Essays on the Future of the World Trade Organization*, „Policies and Legal Issues”, Genève-Lugano-Bruxelles, t. 1, 2008; R. Leal-Arcas, *Bridging the Gap in the Doha Talks: A Look at Services Trade*, „Journal of International Commercial Law and Technology” 2, 2007, nr 4; *Services Directive – State of Play on Implementation of the Services Directive*, Brussels, Council Document nr 9475/10 z 18 maja 2010 r.

polityka regionalna, której rola w odniesieniu do rolnictwa wzrasta. Przewiduje się, że tendencje te utrzymać się będą także po 2013 r., czyli w nowej perspektywie budżetowej. W rezultacie UE będzie mogła skoncentrować swoje wysiłki na dwóch nowych priorytetach: Europejskiej Przestrzeni Badawczej (European Research Area-ERA) i bezpieczeństwie, uwzględniając istotną rolę współpracy wielonarodowej.

NEW PHENOMENA IN MUTUAL RELATIONSHIPS BETWEEN WTO, THE EUROPEAN UNION AND POLAND IN AGRICULTURAL POLICY

S u m m a r y

The aim of the paper was to present new phenomena in mutual relationships between WTO, the European Union and Poland in terms of agricultural policy.

In view of the CAP operation it is essential to adapt its mechanisms to new conditions for the development of world economy. The source of failure of the Doha round stemmed from the difference in opinions between the USA and the EU concerning a reduction of subsidies in agriculture, which was also connected with the determined position of developing countries on a reduction of subsidizing of agriculture by developed countries. In the future as a result of necessary reforms, WTO should continue to stimulate liberalisation of international trade as well as increase support for the development of the Third World countries.

Changes introduced to the Common Agricultural Policy, also under the influence of WTO, are of paramount importance for Poland. These changes have to be reflected in the strategy of Poland during negotiations on the EU budget.

NUOVI FENOMENI NEL RAPPORTO DI RECIPROCA DIPENDENZA TRA L'OMC, L'UNIONE EUROPEA E LA POLONIA NELLA POLITICA AGRICOLA

R i a s s u n t o

Lo scopo è di presentare i nuovi sviluppi nel rapporto di reciproca dipendenza tra l'OMC, l'Unione europea e la Polonia nella politica agricola.

Nella prospettiva del funzionamento della PAC, è essenziale l'esigenza di adeguare i suoi meccanismi alle nuove condizioni dello sviluppo dell'economia mondiale. Alla base del fallimento del *Doha Round* erano le differenze di opinione tra Stati Uniti e Unione europea concernenti la riduzione del livello delle sovvenzioni in agricoltura, il che era anche legato ad una ferma posizione dei paesi in via di sviluppo riguardo alla riduzione dei sussidi agricoli da parte dei paesi fortemente sviluppati. In futuro, a seguito delle necessarie

riforme, l'OMC dovrebbe continuare a favorire la liberalizzazione del commercio internazionale e, più che fino ad ora, il sostegno allo sviluppo dei paesi del Terzo Mondo.

Effettuati, anche sotto l'influenza della WTO, i cambiamenti nella Politica Agricola Comune sono di grande importanza per la Polonia. Le modifiche in questione devono trovare l'espressione nella strategia della Polonia nell'ambito dei negoziati sul bilancio dell'Unione europea.

PHILIPPE VELILLA

Wspólna Polityka Rolna i Światowa Organizacja Handlu: między Rundą dauhańską a Organem Rozwiązywania Sporów*

1. Wstęp

Wpływ Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization*, WTO) był jednym z oczywistych czynników prowadzących do reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej (UE) zapoczątkowanej przez instytucje wspólnotowe w 1992 r.¹ Porozumienie w sprawie rolnictwa osiągnięte w wyniku negocjacji Rundy urugwajskiej w 1994 r. sprawiło, że handel produktami rolnymi musiał zostać zliberalizowany². W celu dostosowania się do nowych wymogów WTO pierwszy filar WPR został w znacznej części zreformowany: taryfikacja i limity przywozowe, zobowiązania minimalnego dostępu, redukcja subwencji eksportowych oraz zmniejszenie wsparcia wewnętrznego stanowiły środki wdrażające postanowienia z Marrakeszu do regulacji prawnych w ramach WPR.

Ten najłatwiej dostrzegalny aspekt reformy nie powinien przysłonić innego źródła wpływu WTO na prawo europejskie, związanego z przyjęciem porozumienia w sprawie mechanizmu rozwiązywania sporów, który wyposażył ten organ w skuteczną procedurę, pozwalającą każdemu członkowi WTO na ewentualne podważenie zasad i praktyk mogących naruszać jej zasady.

* Tytuł oryginalny: *La PAC et l'OMC entre DOHA et l'ORD* (tłum. Kamila Błażejewska).

¹ Zob. V. Adam, *La Réforme de la Politique agricole commune de l'Union Européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, Paris 2001.

² Zob. Wstęp do dokumentu kończącego negocjacje pod przewodnictwem T. Flory, *La Communauté européenne et le GATT*, Rennes 1995.

Siła WTO zawarta jest zatem w jej decyzjach, zdolności do prowadzenia negocjacji handlowych oraz w działalności Organu Rozstrzygania Sporów (ORS), który pełni funkcje zarazem sędziego, jak i dyplomaty.

2. Wpływ Rundy dauhańskiej

Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) zawarty w 1947 r. przyznał rolnictwu odrębne miejsce w procesie liberalizacji handlu, a WPR mogła być organizowana z dala od reszty świata, redukując import z krajów trzecich i ograniczając wpływ zmian światowych kursów walut na ceny wewnętrzne. W literaturze przedmiotu koncepcję tę wyjaśniono następująco: Wspólnota Europejska mogła kształtować WPR zgodnie ze swoją wolą, ponieważ „nie pobierała więcej niż sprawiedliwie należną jej część handlu światowego”.

Niemniej jednak sukces WPR podważył zasadność tego *genetelmen's agreement*. Taki stan rzeczy tłumaczy, dlaczego Amerykanom zależało na włączeniu rolnictwa do Rundy urugwajskiej. Podpisanie porozumienia w sprawie rolnictwa spowodowało ważne konsekwencje w zakresie liberalizacji handlu rolnego. Był to jednak dopiero pierwszy etap tego procesu.

2.1. Mandat dauhański

W 2001 r. w Dausze państwa członkowskie WTO zgodziły się „stworzyć system sprawiedliwego handlu nakierowanego na rynek poprzez program fundamentalnych reform zawierający wzmocnione zasady i specjalne zobowiązania dotyczące wsparcia i ochrony w celu zniesienia oraz zapobiegania restrykcjom i zakłóceniom w funkcjonowaniu światowych rynków rolnych [...]”³. Deklaracja z Dauhy miała na celu kontynuowanie liberalizacji handlu rolnego wraz ze zobowiązaniami w ramach trzech pakietów: konkurencji w eksporcie, dostępu do rynku i wsparcia wewnętrznego. Konkurencja eksportowa określa wszystkie typy subwencji przyznawanych eksporterom produktów rolnych. W wypadku UE chodzi o dopłaty przydzielane eksporterom w celu wyrównania różnicy między ceną produktów na rynku wspólnotowym a ceną na rynkach światowych.

W deklaracji z Douhy przewidziane zostało „bez przesądzania o wyniku negocjacji [...] ograniczenie wszystkich form subwencji eksporto-

³ Punkt 13 deklaracji ministerialnej.

wych ze względu na ich stopniowe wycofywanie”. W części poświęconej dostępowi do rynków zawarte zostały kwestie związane z negocjacjami w sprawie ograniczania regulacji celnych. W omawianej deklaracji wyrażone zostały także postulaty w sprawie „znaczącej poprawy dostępu do rynków”. Koncepcja wsparcia wewnętrznego wyznacza wszystkie środki pomocy przyznawane rolnikom przez władze krajowe (poza pomocą eksportową). Te środki pomocy są podzielone na trzy „koszyki” :

– „koszyk pomarańczowy” zawiera pomoc zakłócającą ceny towarów rolnych, w UE chodzi głównie o środki interwencji na rynkach rolnych,

– „koszyk niebieski” obejmuje pomoc w mniejszym stopniu zakłócającą funkcjonowanie rynków, zwłaszcza, że są one związane z środkami ograniczania produkcji i zostały częściowo oddzielone,

– „koszyk zielony” związany jest z kompletem pomocy niezakłócającej rolnictwa, zwłaszcza pomocy oddzielonej od produkcji.

Od dziesięciu lat odnotowuje się postęp w negocjacjach, zwłaszcza w dziedzinie rolnictwa, ale nadal nie zostały one zakończone. W Genewie w 2008 r. Indie, jako jedno z państw rozwijających się, domagając się specjalnego (nazbyt dla siebie korzystnego) mechanizmu ochrony, doprowadziły do zerwania negocjacji.

Dzisiaj negocjacje są przedmiotem powszechnego sceptycyzmu, pomimo nacisków wywieranych przez rynki wschodzące, które dążą do ich zakończenia. Runda dauhańska ma ambicje, by stać się „rundą rozwoju”. Dla rolnictwa oznacza to poprawę dostępu „krajów Południa” do „rynków Północy” dzięki ograniczeniu regulacji importowych i zwiększeniu konkurencyjności poprzez zobowiązanie państw rozwiniętych do zniesienia subwencji eksportowych i zmniejszenia wsparcia wewnętrznego ich produkcji. W odpowiedzi na związane z powyższymi wyzwaniem zarzuty państw rozwijających się, UE przypomina o podjętych przez siebie wysiłkach w tym zakresie i propozycjach pozwalających zakończyć rundę dauhańską.

2.2. Podjęte wysiłki

Porozumienie osiągnięte podczas Rundy urugwajskiej w sprawie rolnictwa było respektowane w państwach rozwiniętych przez sześć lat, od 1 lipca 1995 r. do 30 czerwca 2001 r. W tym okresie UE dostosowała się do zobowiązań: wprowadziła taryfikację wszystkich środków ochronnych na granicach, redukując je średnio o trzydzieści sześć procent. W dziedzinie subwencji eksportowych UE zaakceptowała obniżenie wydatków z tytułu

subwencji eksportowych o trzydzieści sześć procent w porównaniu z okresem bazowym (lata 1986-1990) oraz ograniczenie wielkości subwencjonowanego eksportu o dwadzieścia jeden procent w porównaniu z tym samym okresem.

Gdy chodzi o wsparcie wewnętrzne, całkowita kwota pomocy wspólnotowej o skutku zakłócającym handel przyznana rolnictwu (nazywana łącznym zagregowanym bazowym wskaźnikiem wsparcia) została już znacząco zredukowana. W tym celu UE nie zawahała się zreformować swych systemów pomocowych. Reforma Mac Sharry'ego z 1992 r. polegała na zmniejszeniu poziomów wsparcia kompensowanych pomocą bezpośrednią dla rolników, proporcjonalnie do powierzchni uprawianych gruntów lub pogłównia bydła. Wsparcie to przeszło tym samym z „koszyka pomarańczowego” do „koszyka niebieskiego”. Reforma berlińska z 1999 r. wzmocniła ten kierunek zmian oraz pozostałe aspekty WPR (zrównoważony rozwój, drugi filar). Runda dauhańska powinna się zakończyć nową falą znaczącego ograniczenia przeszkód w handlu, na którą UE się przygotowała.

2.3. Nowe zadania

Gdy chodzi o dostęp do rynku, Runda dauhańska miała zakończyć się obniżeniem ceł przywozowych, które w Europie są nadal niezwykle wysokie (osiemnaście procent) i stanowią ważny instrument ochrony producentów. Ochrona za pomocą stawek celnych jest tym silniejsza, że skoncentrowana została przede wszystkim na kilku produktach: cukrze, bananach i wołowinie. W Genewie UE zaakceptowała zasadę redukcji zbyt wysokich stawek: ograniczenie o pięćdziesiąt procent stawek niższych niż pięćdziesiąt procent i od sześćdziesięciu sześciu do siedemdziesięciu trzech procent stawek wyższych niż siedemdziesiąt pięć procent.

Decyzja o zniesieniu subwencji eksportowych do 2013 r. została podjęta podczas konferencji ministerialnej WTO, która odbyła się w Hongkongu w 2005 r. W pozostałym zakresie eksport europejski odbywa się zasadniczo bez subwencjonowania. Największym wysiłkiem dla UE jest obniżenie wsparcia wewnętrznego; obniżenie wsparcia z „koszyka pomarańczowego” i „koszyka niebieskiego” powinno osiągnąć 75-80%. UE już w znacznym stopniu zaangażowała się w quasi-zniesienie wsparcia cen. Reforma z czerwca 2003 r. (nazywana reformą luksemburską) polegała na oddzieleniu istotnej części wsparcia w ramach „koszyka niebieskiego”.

UE wdrożyła „jednolitą płatność dla gospodarstwa” oddzieloną, tzn. nie obliczaną na podstawie wielkości bieżącej produkcji w gospodarstwie rolnym. Ta nowa pomoc przynależy zatem do „koszyka zielonego”. Kierunek zmian, o którym mowa, został potwierdzony w *health check* WPR w 2008 r., ograniczającym pomoc związaną z produkcją do niektórych tylko gałęzi (krowy mleczne, mięso owcze i kozie)⁴.

Propozycje Komisji Europejskiej w sprawie WPR po 2013 r.⁵ podtrzymują te trendy. Projekt rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich ma na celu wzmocnienie reformy z 2003 r. i *health check* z 2008 r. poprzez potwierdzenie rozdzielenia płatności bezpośrednich od produkcji, jednocześnie poddaje je warunkom i lepszej alokacji wsparcia w stosunku do niektórych działań, obszarów czy beneficjentów, a także ułatwia konwergencję poziomów wsparcia w państwach członkowskich UE. W projekcie rozporządzenia przewidziane zostało dodatkowe wzmocnienie dotychczasowego uzależnienia przyznawania pomocy bezpośredniej od spełnienia pewnych warunków; trzydzieści procent płatności bezpośrednich zależeć będzie od spełnienia określonych wymogów ekologicznych.

2.4. Kontrowersyjne wysiłki

Powyższe względy przemawiają za utrzymaniem systemu płatności jednolitych w „zielonym koszyku” środków w klasyfikacji WTO. Z tego powodu jego zawartość została zakwestionowana. Z jednej strony – wynikało to z faktu, że podczas okresu wdrażania porozumienia sprawie rolnictwa Rundy urugwajskiej zanotowane wydatki z „zielonego koszyka” bez ustanku rosły, a z drugiej – klasyfikacja wsparcia oddzielnego od produkcji w ramach tego koszyka stała się przedmiotem sporu teoretycznego. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju podkreśla, że „polityka prowadząca do transferów dochodów na korzyść producentów wpływa w pewien sposób na decyzje związane z produkcją w tym zakresie, w jakim zwiększa ona dochody i dobytek prowadzącego gospodarstwo rolne łągając ryzyko związane z dochodami”⁶.

Amerykański badacz D. E. Ray sformułował w tym kontekście następujące pytanie: „Płatności są oddzielone od produkcji, ale czy produkcja

⁴ Rozporządzenie (WE) Rady nr 72/2009 z 19 stycznia 2009 r.

⁵ Zob. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_fr.pdf.

⁶ *L'Accord agricole de l'Uruguay Round: une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE*, Paris 2001.

jest oddzielona od płatności?”⁷. Ponadto wyjaśnia on, że dzięki wsparciu udzielanemu rolnikom do wynagrodzenia przez ceny rynkowe (czyli dodatkowi do dochodu pochodzącemu z subwencji bezpośrednich ich państw), uważanemu za niewystarczające, mogli utrzymać oni, a nawet zwiększyć wielkość eksportu produktów⁸.

Podsumowując, niektóre linie polityki wsparcia dochodów powinny być tolerowane tylko w odniesieniu do państw, które nie są eksporterami. Nie ma wątpliwości, że opisana powyżej krytyka uwzględnia kontekst zasad wyznaczonych przez WTO. Niemniej jednak, w obliczu blokady negocjacji z Dauhy, przedmiot sporów stanowią przede wszystkim pozostałe formy wsparcia w ramach WPR.

3. Wpływ Organu Rozstrzygnięcia Sporów

Siła WTO związana jest również z ORS, który interpretując teksty WTO lub uzupełniając ich braki, odgrywa coraz ważniejszą rolę w ewolucji WPR. Niemniej jednak ORS, precyzyjnie rzecz ujmując, nie jest organem sądowym.

Członkowie grup specjalnych i organu odwoławczego ORS mają status ekspertów, ale nie urzędników. Co więcej, decyzje podejmowane przez ORS nie mają charakteru sądowego, ponieważ strony mogą negocjować sposób ich stosowania i chętnie z tego uprawnienia korzystają. W każdym razie gdy chodzi o WPR, wpływ ORS odbywa się zarówno w jej skrzydle wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

3.1. Wpływ w skrzydle wewnętrznym

Wbrew powszechnej opinii, wewnętrzne skrzydło WPR nie ogranicza się do pierwszego i drugiego filaru. Wsparcie produkcji i rozwój obszarów wiejskich są uzupełniane przez politykę w coraz mniejszym stopniu peryferyjną, w pierwszej kolejności należy tu wymienić bezpieczeństwo żywności oparte na zasadzie przezorności i promocję jakości dzięki oznaczeniom geograficznym. Na szczeblu wspólnotowym, zasada przezorno-

⁷ „MidAmerica Farmer Grower” 17, 2000, nr 37.

⁸ D. M. Gouin, *Quel pourrait être un accord équitable à l'OMC?* „Economie Rurale”, styczeń-marzec 2007 r., s. 297-298.

ści ma odtąd rangę ogólnej zasady prawa, co wynika z art. 191-192 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

W WTO kwestie sanitarne są uznawane za szczególne przesłanki, które mogą wyjątkowo pozwolić na odstępianie od zasady wolnego handlu, a które należy poddawać surowej regulacji. Wiele sporów potwierdza tę różnicę w podejściu do omawianej zasady. Spór dotyczący wołowiny z hormonami, wynikający z zakazu importu ze Stanów Zjednoczonych do UE wołowiny zawierającej hormony, zakończył się w 2009 r. decyzją UE o dostosowaniu się do wymogów otwarcia rynku europejskiego w drodze zwiększenia kontyngentów importu mięsa wołowego, bez znoszenia zakazu importu wołowiny z hormonami.

W sporze dotyczącym organizmów modyfikowanych genetycznie (GMO) Stany Zjednoczone, wspierane przez Argentynę i Brazylię, podważyły zakaz importu do UE produktów GMO. Ten spór nie był przedmiotem zasadniczych decyzji, zachęcił jednak sześć państw członkowskich UE (w tym Francję) do zniesienia spornych klauzul. W obecnej sytuacji widać wyraźnie różnicę między podejściem UE, która uznała oficjalnie zasadę przezorności za prawną podstawę uprawniającą do wydania zakazów, a podejściem WTO, która waha się w sprawie przyznania UE tego uprawnienia, nawet na czas określony. W praktyce zaobserwować można, że różnice dotyczą bardziej sposobu stosowania zasady niż samej zasady.

Podobnych obserwacji można dokonać w dziedzinie polityki jakości. W tym obszarze zasady ustalone w postanowieniach z Marrakeszu mają charakter mniej wiążący niż te wynikające z prawodawstwa wspólnotowego. System wspólnotowy oparty jest na rejestracji oznaczeń geograficznych produktów rolnych. Z kolei system WTO skonstruowany został na podstawie postanowień porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPS). W odróżnieniu od regulacji prawnych związanych z WPR, legislacja WTO nie wymaga systemowego związku między nazewnictwem a pochodzeniem produktu. I w tym miejscu UE wzięła pod uwagę zarzuty WTO sformułowane w dwóch decyzjach ORS z 20 kwietnia 2005 r.⁹, przyjmując nowe zasady korygujące wspólnotowy system w pożądanym kierunku większego otwarcia wspólnotowego rejestru produktów z państw trzecich.

⁹ WT/DS 174/R et WT/DS 290/R, z 15 marca 2005 r.

Odnosząc się do tych pierwszych sporów między UE a WTO na poziomie ORS, należy podkreślić dwie rzeczy: po pierwsze – ORS odgrywa kluczową rolę w liberalizacji handlu, po drugie – koncepcja barier handlowych według WTO jest koncepcją bardzo szeroką. Zewnętrzne skrzydło WPR najprawdopodobniej nie będzie w stanie się im oprzeć.

3.2. Wpływ na zewnętrzne skrzydło WPR

UE oparła swoją politykę współpracy na rzecz rozwoju na ustaleniach, które w początkowej fazie były zgodne z zasadami zawartymi w IV części GATT z 1964 r. i nawiązywały do szczególnego i zróżnicowanego traktowania państw rozwijających się. Konkretnie chodziło o jednostronne preferencje. Produkty WPR są wyłączone z preferencji na rzecz szczególnych postanowień zapisanych w protokołach w sprawie bananów, cukru i rumu. W odniesieniu do dwóch pierwszych produktów – kluczowych w produkcji rolnej wielu państw rozwijających się – spory przed ORS prowadzą do czasowego, ograniczonego i nadzorowanego utrzymania tych preferencji poprzedzającego ich całkowite i proste zniesienie.

Zadeklarowanym celem europejskiego reżimu dotyczącego bananów było zorganizowanie tego sektora w taki sposób, by na wspólnotowy rynek mogły trafiać banany w odpowiedniej ilości i jakości, po rozsądnych cenach dla producenta i konsumenta przy jednoczesnym zagwarantowaniu pewnej równowagi między różnymi dostawcami: regionami zamorskimi UE, tradycyjnymi operatorami płacącymi za import bananów w dolarach, krajami afrykańskimi, Karaibami i regionem Pacyfiku (krajami AKP). Podczas każdej procedury były prezentowane identyczne lub podobne argumenty, takie jak: naruszenie zasady preferencji narodowej, klauzuli największego uprzywilejowania oraz argumenty związane zwłaszcza z problemem dyskryminacji między producentami i importerami bananów z krajów AKP i innych. Porozumienie przyjęte 15 grudnia 2009 r. w Genewie położyło kres „wojnie bananowej”, przewidując obniżenie stawek celnych spoza krajów AKP do 114 euro w 2017 r.

Podobny los spotkał regulację dotyczącą cukru. Wspólna organizacja rynku cukru była jedną z najbardziej korzystnych dla producentów: zakładała samowystarczalność rynku wspólnotowego, przewidywała odstrasżające importowe stawki celne oraz wysokie ceny dla producentów. Oryginalność tego systemu wynikała z dużego znaczenia importu preferencyjnego: dzięki protokołowi uzupełniającemu konwencje UE/AKP i porozumieniu

handlowemu z Indiami Wspólnota importowała pewne ilości cukru „preferencyjnego”, który korzystał z całkowitego zwolnienia z przywozowych opłat celnych. Ponadto ceny kupna tych produktów importowanych były co najmniej równe cenom gwarantowanym. Ten system był skazany na radykalne zmiany związane z zarzutami podniesionymi przed ORS przez Australię, Brazylię i Tajlandię, dotyczącymi dyskryminacji państw trzecich. Wspólnota nie miała od tamtej pory innego wyjścia, jak tylko podporządkować się zasadom handlu międzynarodowego i zakończyć preferencyjne traktowanie państw AKP, co też zostało uczynione wraz z przyjęciem rozporządzenia nr 318/2006 z 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru¹⁰, który doprowadził do zmniejszenia ceny i znaczącej zmiany reżimu importu.

Te spory mają poważne konsekwencje, gdyż decyzje ORS zobowiązują UE do negocjowania każdego detalu istotnego dla systemu handlu. Oczywiście nie oznacza to, że UE nie może prowadzić polityki handlowej zgodnie z własną wolą, nawet jeśli wpisane są w nią cele polityki współpracy na rzecz rozwoju, czyli względy czysto polityczne. Tym samym system preferencji gwarantowanych, a w szerszym ujęciu – cała polityka współpracy na rzecz rozwoju UE, zostały zakwestionowane.

7 kwietnia 2004 r. w następstwie wniesionej przez Indie skargi dotyczącej systemu preferencji gwarantowanych Wspólnoty wobec Pakistanu, organ odwoławczy ORS¹¹ przyznał, że Wspólnota Europejska naruszyła zasady ustalone przez WTO. Organ odwoławczy ORS uznał, że ten dodatkowy system miał charakter dyskryminacyjny.

Wnioski wynikające z decyzji organu odwoławczego w tej sprawie mają niebagatelne znaczenie: zasady WTO nie zabraniają państwom rozwiniętym ustalać zróżnicowanych stawek celnych dla różnych krajów rozwijających się, o ile to różnorodne traktowanie jest zgodne z warunkami ustalonymi w klauzuli upoważniającej. Organ odwoławczy doprecyzował też, że termin „niedyskryminacyjny” w klauzuli upoważniającej powinien sprawiać, że traktowani w jednakowy sposób będą wszyscy beneficjenci systemu preferencji gwarantowanych znajdujący się w podobnej sytuacji. W rezultacie Rada przyjęła nowe rozporządzenie nr 980/2005 z 27 czerwca 2005 r.¹²

¹⁰ Dz. Urz. UE, L 58, z 28 lutego 2006 r.

¹¹ *Wspólnoty Europejskie – Warunki przyznania preferencji taryfowych w państwach rozwijających się*, WT/DS/246/AB/R, z 7 kwietnia 2004 r., § 173.

¹² Rozporządzenie Rady (WE) nr 980/2005 z 27 czerwca 2005 r. wprowadzające plan ogólnych preferencji taryfowych, Dz. Urz. UE, L 169, z 30 czerwca 2005 r.

Po Yaoundé i trzech pierwszych konwencjach z Lomé, konwencja z Lomé IV wygasła 29 lutego 2000 r. i zastąpiona została nowym tekstem, który stanowi podstawę przejścia z systemu preferencyjnych wielostronnych relacji gospodarczych do mechanizmu partnerstwa w zobowiązaniach wzajemnych. W sposób „zapobiegający” nowe porozumienie z Cotonou wprowadziło zasadę wzajemności. W tym zakresie jest ono zgodne z regulacjami WTO.

W praktyce WTO uznaje, że preferencyjne porozumienia jednostronne są sprzeczne z jej zasadami i stanowią przeszkodę dla prawdziwie wolnego handlu. 4 kwietnia 2007 r. UE zaproponowała więc swoim partnerom z AKP wzajemne zniesienie taryf, przy pełnym zrozumieniu znaczenia tej decyzji: koniec jednostronnych preferencji oznacza po prostu koniec tego, co stanowiło o oryginalności polityki współpracy na rzecz rozwoju UE.

4. Podsumowanie

W tej krótkiej analizie uwagę zwraca w szczególności wpływ WTO na reformy WPR. Unia Europejska przewiduje reformy wymuszone liberalizacją wymiany handlowej w rolnictwie, nie wahając się zmienić systemu wsparcia dla rolników. Ponadto można zauważyć rosnące znaczenie WTO wynikające z jej mechanizmu rozwiązywania sporów. Oznacza to, że WTO nie ogranicza swojej działalności do wielkich zjazdów w ramach rund negocjacyjnych. Dzięki ORS dysponuje ona instrumentem bardzo skutecznym w znoszeniu środków protekcyjnych, sprzecznych z porozumieniami z Marrakeszu. W efekcie instytucje UE podczas ustalania zasad WPR, muszą uwzględniać nie tylko teksty stanowione przez WTO, lecz również decyzje ORS, które składają się na spójne orzecznictwo w służbie liberalizacji wymiany międzynarodowej.

THE COMMON AGRICULTURAL POLICY AND THE WORLD TRADE ORGANIZATION: BETWEEN THE DOHA ROUND AND THE DISPUTE SETTLEMENT BODY

S u m m a r y

The influence of the World Trade Organization on the reforms of the CAP is important. It obliged the EU to plan the end of export subsidies, and to adopt a scheme of direct payments instead of price support. Nevertheless, the impact of WTO is not limited to its

multilateral trade negotiations rounds. The decisions of the Dispute Settlement Body, whose authority is increasingly significant, restrain the European legislator, especially in the field of international trade agreements and cooperation for development policy.

**LA POLITICA AGRICOLA COMUNE E L'ORGANIZZAZIONE MONDIALE
DEL COMMERCIO: TRA IL *DOHA ROUND* E L'ORGANO DI
RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE**

Riassunto

L'Organizzazione Mondiale del Commercio (ing. WTO) ha una forte influenza sulla riforma della Politica Agricola Comune dell'Unione europea. Essa ha portato, tra l'altro, all'introduzione del piano di eliminazione delle sovvenzioni all'esportazione e all'adozione del sistema di sovvenzioni dirette a scapito degli strumenti di sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli. L'influenza della WTO non si limita solo alla sua attività durante i *round* di negoziati concernenti il commercio internazionale. Le decisioni dell'organo di risoluzione delle controversie presso la WTO vincolano il legislatore europeo, specie nel campo degli accordi internazionali e delle politiche di collaborazione per lo sviluppo.

KAMILA BŁĄŻEJSKA

Wsparcie produkcji bioenergii na obszarach wiejskich UE w świetle propozycji legislacyjnych dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.

1. Uwagi wstępne

Celem Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), zgodnie z przepisami prawa pierwotnego Unii Europejskiej (UE), jest między innymi zwiększanie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia mieszkańców obszarów wiejskich, stabilizacja rynków oraz zagwarantowanie dostaw i rozsądnych cen konsumentom¹. Środki realizacji WPR podzielone zostały na dwa filary, z których pierwszy ukierunkowany jest na bezpośrednie wsparcie dla rolników i ingerencję w mechanizmy rynkowe kształtujące sektor rolny, natomiast drugi dotyczy szeroko rozumianego rozwoju obszarów wiejskich. Prawo wtórne konstytuujące ramy prawne obecnie funkcjonującej WPR określa jej formę i środki do 2013 r. Po tej dacie wejdą w życie nowe regulacje prawa unijnego, stanowiące podstawę WPR, których projekty zostały ogłoszone przez Komisję Europejską w październiku 2011 r.²

¹ Art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 83, z 30 marca 2010 r.

² 12 października 2011 r. Komisja Europejska ogłosiła wnioski w sprawie siedmiu rozporządzeń dotyczących między innymi płatności bezpośrednich dla rolników, jednolitej wspólnej organizacji rynków, wsparcia obszarów wiejskich oraz finansowania, zarządzania i monitorowania WPR. Projekty rozporządzeń są dostępne na stronie Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.

Truizmem jest twierdzenie, że kształt polityki rolnej UE stanowi pochodną warunków gospodarczych, politycznych i społecznych występujących w skali lokalnej, regionalnej i globalnej. Warto jednak zauważyć, że skoro założenia WPR nie są formułowane w próżni, to wpływ na nie ma pozostała polityka UE, w tym – co istotne z punktu widzenia niniejszej analizy – polityka ochrony środowiska i polityka energetyczna. Ponadto na sektor rolny i leśny wpływa stosunkowo nowy kierunek aktywności politycznej UE związany z przeciwdziałaniem zmianom klimatu oraz ich mitygacją i adaptacją do ich skutków, realizowany w ramach tzw. polityki klimatycznej³.

Jednym z obszarów łączących politykę rolną, energetyczną, klimatyczną i dotyczącą ochrony środowiska jest produkcja energii z odnawialnych źródeł⁴. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE) wiąże się bowiem zasadniczo z mniejszą emisją gazów cieplarnianych do atmosfery w porównaniu z emisją powstającą w wyniku spalania konwencjonalnych paliw kopalnych, a tym samym jest działaniem sprzyjającym ochronie środowiska i walce ze zmianami klimatu⁵. Wydaje się więc, że przyjęty w 2009 r. cel dwudziestoprocentowego udziału energii pochodzącej z odnawialnych źródeł w całkowitym zużyciu energii brutto w UE do 2020 r. nie pozostanie bez wpływu na regulacje w sektorze rolnym i leśnym.

Najbardziej powiązaniem z produkcją rolną i leśną źródłem energii jest biomasa, a jej zasoby pozyskiwane są w największym stopniu na terenach nieurbanizowanych. Dlatego też, w kontekście działalności podejmowanych na obszarach wiejskich i przyszłej WPR, na uwagę zasługują regulacje prawne odnoszące się (w sposób bezpośredni lub pośredni) do produkcji energii z biomasy pochodzenia rolniczego i leśnego (bioenergii⁶). Celem niniejszych

³ Polityka klimatyczna UE wydzielona została w ostatnich latach z polityki energetycznej i polityki ochrony środowiska. O wyodrębnieniu polityki klimatycznej świadczy chociażby fakt, że w lutym 2010 r. w strukturach Komisji Europejskiej została utworzona Dyrekcja Generalna ds. Klimatu.

⁴ Zgodnie z art. 2 pkt a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. „Energia ze źródeł odnawialnych” oznacza „energię z odnawialnych źródeł niekopalnych, mianowicie: energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, geotermalną i hydrotermalną i energię oceanów, hydroenergię, energię pozyskiwaną z biomasy, gazu pochodzącego z wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków i ze źródeł biologicznych (biogaz)”, Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r.

⁵ O problematyce zmian klimatu w kontekście WPR zob. K. Błażejewska, *Klimatyczne wyzwania WPR*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 135-159.

⁶ Zgodnie z ustaleniami Międzynarodowej Agencji Energii bioenergia, są to „paliwa pochodzące pośrednio lub bezpośrednio z biomasy”, InterEnerStat – *Harmonisation of Definitions*

rozważań jest odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu proponowane instrumenty prawne dotyczące WPR po 2013 r. uwzględniają potrzeby sektora energii wytwarzanej z biomasy rolniczej i leśnej. Ze względu na krótki czas, jaki upłynął od ogłoszenia przez Komisję Europejską projektów rozporządzeń w sprawie WPR, postanowienia w nich zawarte były – jak dotychczas – przedmiotem niewielu komentarzy i opracowań wpisujących się w trwającą debatę na temat przyszłego kształtu polityki rolnej UE. Ważną część dyskusji nad proponowanymi aktami prawnymi stanowić powinna analiza skutków ich przyjęcia dla rozwoju produkcji i wykorzystania bioenergii.

2. Ekologizacja rolnictwa – ile energii w pierwszym filarze nowej Wspólnej Polityki Rolnej?

Z ogłoszonych przez Komisję Europejską projektów rozporządzeń stanowiących ramy prawne WPR wynika, że rolnictwo w UE po 2013 r. ma być nastawione w jeszcze większym niż dotychczas stopniu na praktyki przyjazne środowisku. W ramach pierwszego filaru WPR ma się to dokonać przede wszystkim poprzez ekologizację płatności bezpośrednich, w tym propagowanie rolnictwa niskoemisyjnego, odpornego na skutki zmian klimatu. We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich, Komisja wzywa „podmioty działające w rolnictwie i na obszarach wiejskich do nasilenia wysiłków na rzecz realizacji ambitnych celów związanych ze zmianą klimatu i energetyką”⁷.

Ekologizacja oraz wsparcie rolnictwa niskoemisyjnego będzie polegać przede wszystkim na przyznaniu płatności za praktyki rolnicze korzystne

of Energy Products and Flows, 13 lutego 2009 r., IEA, Paryż. Do biomasy zaliczyć należy „ulegającą biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych z nimi przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegającą biodegradacji część odpadów przemysłowych i miejskich”, art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, op. cit. Zakres niniejszych rozważań nie obejmuje biodegradowalnych frakcji odpadów przemysłowych i miejskich.

⁷ Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 października 2011 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, KOM(2011) 625 (dalej: projekt rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich).

dla klimatu i środowiska⁸. Zamknięty katalog rodzajów działalności rolniczej wpływającej pozytywnie na klimat i środowisko obejmuje prowadzenie trzech różnych upraw na gruntach ornych, utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych w gospodarstwie rolnym oraz utrzymywanie na terenach użytków rolnych obszaru proekologicznego. W ramach tych działań wsparcie może zostać przyznane rolnikom uprawiającym rośliny wieloletnie, które z powodzeniem są wykorzystywane w energetyce. Ekologizacja, czy też popularne „zazielenienie WPR” (*greening the CAP*), znajdzie zatem odzwierciedlenie w systemie przydzielania uprawnień rolnikom na podstawie decyzji administracyjnych podejmowanych w oparciu o wyznaczone w rozporządzeniach kryteria środowiskowe⁹.

W ramach wsparcia bezpośredniego nie ma natomiast mowy o innych typach działalności w gospodarstwie rolnym, polegających na przykład na zagospodarowaniu odpadów rolniczych stanowiących źródło emisji gazów cieplarnianych czy wytwarzaniu energii z surowców rolnych i leśnych na potrzeby własne gospodarstwa. Ekologizacja płatności bezpośrednich od 2014 r. nie będzie zatem instrumentem bezpośredniego wsparcia produkcji bioenergii w rolnictwie.

Kolejna istotna dla niniejszych rozważań kwestia dotyczy zakresu proponowanej definicji działalności rolniczej. Już wstępna analiza projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie płatności bezpośrednich dla rolników¹⁰ pozwala zauważyć, że wytwarzanie energii z surowców pochodzenia rolnego i leśnego nie jest objęte pojęciem działalności rolniczej.

Komisja proponuje, by do działalności rolniczej zaliczać „chów lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich; utrzymywanie powierzchni użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadaje się ona do wypasu lub uprawy bez konieczności podjęcia żadnych szczególnych działań przygotowawczych wykraczających poza tradycyjne metody rolnicze i tradycyjny sprzęt rolniczy, lub prowadzenie działań minimalnych [...], na powierzchni użytków rolnych utrzymywanych naturalnie w stanie odpowiednim do wypasu lub uprawy”¹¹. Tym samym w prawie unijnym produkcja energii lub

⁸ Art. 23 projektu rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich.

⁹ Patrz np. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Płatności bezpośrednie w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 10, s. 88-100.

¹⁰ Projekt rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich dla rolników.

¹¹ Art. 4 ust. 1 pkt c projektu rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich dla rolników.

gazu z surowców pochodzenia rolniczego w gospodarstwach rolnych nie będzie podlegać regulacjom prawnym właściwym działalności rolniczej¹².

Wątpliwości budzić może zatem kwalifikacja gruntów, na których prowadzona jest działalność związana z produkcją bioenergii, jeśli rolnik będzie ubiegał się o przyznanie płatności bezpośrednich. Jak wynika z analizy proponowanego rozporządzenia, niewłączenie produkcji bioenergii w gospodarstwach rolnych do zakresu pojęcia „działalność rolnicza” nie oznacza, że powierzchnia użytków rolnych wykorzystywana do prowadzenia tego typu działalności pozarolniczej będzie wyłączona z powierzchni gruntów kwalifikowanych w systemie płatności podstawowych.

Jeżeli na gruntach rolnych danego gospodarstwa dominować będzie działalność rolnicza¹³, to obszary przeznaczone na prowadzenie działalności pozarolniczej, (np. związanej z zagospodarowaniem surowców rolnych i leśnych na cele energetyczne), także mogą być objęte pomocą w ramach płatności podstawowych. Taka sytuacja, w której tereny zajęte pod działalność pozarolniczą zostają włączone do całkowitej powierzchni obszarów korzystających ze wsparcia w ramach pierwszego filaru WPR, zachodzić może tylko wówczas, gdy ani charakter, intensywność, czas trwania, ani harmonogram działalności pozarolniczej nie utrudniają znacząco prowadzenia działalności głównej – rolniczej¹⁴.

W odniesieniu do działalności związanej z procesem wytwarzania energii z surowców rolnych i leśnych, można stwierdzić zasadniczą jej komplementarność z działalnością rolniczą. Z przytoczonych powyżej przepisów wynika jednak, że w ramach jednego gospodarstwa rolnego w celu

¹² Na przykład w prawie francuskim od dnia wejścia w życie ustawy z 27 lipca 2010 r. w sprawie modernizacji rolnictwa i rybactwa, zmieniającej przepisy francuskiego kodeksu rolnego, metanizacja biomasy i wprowadzenie przez jednego lub kilku prowadzących gospodarstwa rolne do obrotu w ten sposób wytworzonej energii jest uznawana za działalność rolniczą, pod warunkiem że co najmniej połowa substratów do produkcji biogazu pochodzi z tych gospodarstw rolnych (art. 59 Loi nr 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, J.O. nr 172 du 28 juillet 2010, tekst ustawy dostępny na stronie: <http://www.legifrance.gouv.fr>).

¹³ W ramach wsparcia bezpośredniego po 2013 r. zakwalifikować do płatności podstawowych będzie można „powierzchnię użytków rolnych gospodarstwa rolnego wykorzystywaną do prowadzenia działalności rolniczej lub – jeżeli powierzchnię wykorzystuje się także do prowadzenia działalności pozarolniczej – wykorzystywaną głównie do prowadzenia działalności rolniczej [...]” (art. 25 ust. 2 pkt a projektu rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich dla rolników).

¹⁴ Art. 25 pkt 2(iii) projektu rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich dla rolników.

uzyskania płatności podstawowych dominującą działalnością powinna być działalność rolnicza, czyli taka, która polega na chowie zwierząt lub uprawie produktów rolnych oraz utrzymywaniu powierzchni użytków rolnych w odpowiednim stanie. Jakże zatem kryteria będą decydować o uznaniu działalności podejmowanej w ramach gospodarstwa rolnego za działalność dominującą?

Szczegółowe wymogi mają zostać dookreślone przez poszczególne państwa członkowskie na poziomie krajowym. Niemniej jednak już teraz można założyć, że wsparcia w ramach płatności podstawowych nie otrzymają gospodarstwa rolne, których instalacje, budynki i pozostałe obiekty wykorzystywane do działalności pozarolniczej (np. do produkcji biogazu z surowców rolniczych) zajmują obszar o powierzchni większej niż grunty przeznaczone na prowadzenie działalności rolniczej. Aby ocenić skutki takiej regulacji, należy wziąć pod uwagę średnią powierzchnię inwestycyjną obiektów związanych z wytwarzaniem bioenergii. Przykładowo, powierzchnia zajmowana przez obiekty należące do biogazowni rolniczej o mocy produkcyjnej jednego megawata zajmuje ok. trzech hektarów¹⁵, a zatem w Polsce budowa średniej wielkości biogazowni może wykluczać przyznanie płatności podstawowych.

Szansa dla rolników zamierzających wytwarzać biomasę na cele energetyczne zarysowuje się za to w ramach tzw. dobrowolnego systemu wsparcia powiązanego z produkcją. Producenci energii z surowców pochodzenia rolniczego będą mogli pośrednio korzystać z płatności przeznaczonych dla wybranych sektorów i rodzajów produkcji, które są często źródłem surowców (nawet w formie odpadów i produktów ubocznych) wykorzystywanych do produkcji bioenergii (np. produkcja buraka cukrowego, mięsa wołowego czy uprawa zagajników o krótkiej rotacji)¹⁶. Warto przypomnieć, że premie dla rolników z tytułu upraw energetycznych wprowadzone na mocy rozporządzenia WE nr 1782/2003¹⁷ zostały zniesione w 2008 r. po „przełądzie zdrowia” WPR (*health check*).

¹⁵ *Uwarunkowania lokalizacyjne i proces inwestycyjny budowy biogazowni rolniczych w województwie lubelskim*, Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie, Lublin 2009, s. 21.

¹⁶ Art. 38 pkt 1 projektu rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich dla rolników.

¹⁷ 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. WE, L 270, z 21 października 2003 r.

3. Wsparcie produkcji bioenergii w ramach drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej

Najważniejsze przepisy dotyczące produkcji i wykorzystania energii z biomasy pochodzenia rolniczego i leśnego są częścią legislacji odnoszącej się do rozwoju obszarów wiejskich w UE¹⁸. Komisja Europejska proponuje w tym zakresie nowe rozwiązania prawne w ramach strategii rozwoju obszarów wiejskich po 2013 r. oraz odwołuje się do obowiązujących już aktów prawnych, określając ich wdrażanie w państwach członkowskich jako „warunki *ex ante*” rozwoju obszarów wiejskich.

3.1. Produkcja bioenergii w świetle strategii rozwoju obszarów wiejskich

Skoro pierwszy filar WPR nie ma na celu bezpośredniego wspierania produkcji rolnej i leśnej na cele energetyczne, należałoby oczekiwać, że unijny prawodawca uwzględnił takie wsparcie w drugim filarze. Ta intuicja znajduje potwierdzenie w projekcie rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich z października 2011 r.¹⁹, z którego jasno wynika, że najwięcej środków prawnych i instrumentów wsparcia produkcji i wykorzystania bioenergii włączono do drugiego filaru WPR. We wniosku w sprawie tego rozporządzenia Komisja zaproponowała trzy cele wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR po 2013 r.: poprawę konkurencyjności rolnictwa, zarządzanie zasobami naturalnymi w sposób zrównoważony i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważonego rozwoju terytorialnego obszarów wiejskich²⁰.

Konkretyzacja i hierarchizacja wyżej wymienionych celów nastąpiła poprzez sformułowanie sześciu priorytetów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

¹⁸ Zob. np. rozporządzenie Rady (WE) nr 74/2009 z 19 stycznia 2009 r. zmieniające rozporządzenie Rady nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE, L 30/100.

¹⁹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 października 2011 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), KOM(2011) 627 wersja ostateczna (dalej: projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich).

²⁰ Projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, art. 4.

Do działań w zakresie produkcji i wykorzystania bioenergii na obszarach wiejskich odnosi się priorytet piąty, dotyczący wsparcia sektorów rolnego, spożywczego i leśnego w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na odporną na zmiany klimatu gospodarkę niskoemisyjną. Chodzi przy tym między innymi o poprawę efektywności wykorzystania energii w rolnictwie i przetwórstwie spożywczym oraz „ułatwienie dostaw i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, produktów ubocznych, odpadów, pozostałości i innych surowców nieżywnościowych dla celów biogospodarki, redukcję emisji podtlenku azotu i metanu z rolnictwa, promowanie pochłaniania dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie”²¹.

Ustalenie wyżej przywołanego priorytetu oznacza, że UE zamierza wspierać produkcję bioenergii na obszarach rolnych, w tym zwłaszcza jej wytwarzanie z substratów nienadających się do celów żywnościowych. Odpady, pozostałości i produkty uboczne pochodzenia rolniczego, odpowiednio zagospodarowane (np. w procesach energetycznych), nie tylko uwzględniane są w strategii gospodarki efektywnej zasobowo, lecz odgrywają również istotną rolę w redukcji emisji metanu i podtlenku azotu.

Związek między rozwojem bioenergetyki na obszarach wiejskich a priorytetem unijnej polityki rozwoju takich obszarów widoczny jest także w legislacji zmierzającej do poprawy efektywności wykorzystania energii w rolnictwie. Produkcja energii w systemach rozproszonych wiąże się zazwyczaj z mniejszymi stratami w przesyłaniu energii w porównaniu z konwencjonalnymi źródłami scentralizowanymi. Efektywności korzystania z energii sprzyjają też inwestycje w budowę i modernizację infrastruktury energetycznej. Dodatkowa infrastruktura energetyczna zwiększy bezpieczeństwo i efektywność przesyłania i dystrybucji energii, a budowa lub rozbudowa sieci energetycznych i ustanowienie przyłączy do nich umożliwi producentom bioenergii na obszarach wiejskich sprzedaż wytwarzanej przez nich energii.

Konkretne postanowienia Komisji dotyczące tych zagadnień zostały zawarte w art. 18 projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie z którym, wsparcie z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) będzie udzielane na materialne lub niematerialne inwestycje poprawiające ogólną efektywność gospodarstwa rolnego²² oraz takie przedsięwzięcia, które związane są

²¹ Ibidem, art. 5.

²² Ogólna efektywność gospodarstwa rolnego, której poprawie mają służyć inwestycje w środki trwałe z EFRROW, nie ogranicza się rzecz jasna tylko do efektywności energetycznej.

z infrastrukturą dystrybucji i przesyłu energii²³. Projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich zawiera ponadto wytyczne związane ze wsparciem tzw. infrastruktury energii odnawialnych²⁴, której rodzaje zostaną określone przez Komisję Europejską. Można zatem oczekiwać, że w ramach inwestycji w środki trwałe z EFRROW przyznawane będą dotacje na budowę na przykład przyłączy do sieci energetycznej w celu sprzedaży bioenergii elektrycznej, cieplnej lub biogazu.

Wspomniana przez unijnego prawodawcę poprawa „ogólnej efektywności gospodarstwa” dotyczyć będzie zapewne także oszczędności energii. „Oszczędność energii w gospodarstwie rolnym” obejmować może swym zakresem, oprócz optymalizacji zużycia energii poprzez termoizolację budynków czy zaprzestanie praktyk najbardziej energochłonnych, także zagospodarowanie na własny użytek energii lub gazu wytworzonych w instalacjach zasilanych biomasą (skrócenie łańcucha dostaw surowców i energii).

Jeśli chodzi o instalacje do produkcji bioenergii, to dofinansowanie ich budowy przewidziane zostało przede wszystkim w ramach wsparcia „małej infrastruktury”. Nawiązuje do tego art. 21 projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Zaproponowane w nim wsparcie w ramach środka „podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” ma ułatwić budowę, rozbudowę lub ulepszanie tzw. małej infrastruktury. Prawodawca wymienia przy tym *explicite*, że chodzi między innymi o inwestycje w energię odnawialną.

Kompetencji państw członkowskich pozostawiono zdefiniowanie pojęcia „mała infrastruktura” w ramach krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich. Niezależnie jednak od tego, co wejdzie w zakres takiej definicji, dopuszczalne jest stosowanie odstępstw w przypadku inwestycji w energię odnawialną²⁵. Odstępstwa te muszą być oparte na jasnych kryteriach zapewniających komplementarność ze wsparciem w ramach innych instrumentów unijnych. Komisja określi (w oddzielnym akcie praw-

Zapewne prawodawca miał na myśli efektywność zasobową, która obejmuje swym zakresem efektywność zasobową i środowiskową oraz efektywność finansową gospodarstwa rolnego.

²³ Projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, art. 18.

²⁴ Zgodnie z pkt 24 projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, rodzaje infrastruktury energii odnawialnej kwalifikujące się do wsparcia będą określone przez Komisję Europejską w drodze odrębnego aktu o charakterze nieustawodawczym. Uprawnienia przysługujące Komisji w tym zakresie obowiązują na mocy art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 83, z 30 marca 2010 r.

²⁵ Projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, art. 21 ust. 2.

nym) rodzaje infrastruktury w dziedzinie OZE kwalifikujące się do wsparcia w ramach wyżej opisanego środka²⁶.

Dalsza analiza projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich pozwala zauważyć, że wsparcie produkcji bioenergii zostało ograniczone w odniesieniu do biomasy drzewnej. Pomoc nie będzie udzielana plantacjom szybko rosnących drzew przeznaczonych na produkcję energii²⁷. Co więcej, środki z EFRROW nie będą wspierać przemysłowego wykorzystania drewna na cele energetyczne²⁸. Takie rozwiązania wydają się w pełni uzasadnione, uzależnienie wsparcia producentów biomasy lub bioenergii od rodzaju stosowanych substratów oraz od wielkości i statusu prawnego beneficjentów ma bowiem na celu stworzenie odpowiednich warunków do zrównoważonej gospodarki leśnej.

Komisja zaproponowała też nowe rozwiązanie w polityce rozwoju obszarów wiejskich, polegające na wsparciu różnych form współpracy z udziałem co najmniej dwóch podmiotów. W ramach tego środka na pomoc finansową będą mogły liczyć horyzontalne i wertykalne formy „współpracy między podmiotami łańcucha dostaw na rzecz zrównoważonej produkcji biomasy do stosowania w produkcji żywności i energii oraz w procesach przemysłowych”. Współpraca w tym zakresie może przyczynić się do znacznego skrócenia łańcucha dostaw biomasy, a tym samym poprawy efektywności produkcji bioenergii na obszarach wiejskich. Przywileje, które zostaną nadane podmiotom współpracującym w zakresie dostawy substratów i produkcji bioenergii, mogą skutecznie zwiększyć pewność inwestycji bioenergetycznych. Nierentowność przedsięwzięć w tym obszarze często wiąże się bowiem z problemem zapewnienia stabilnej podaży surowców do produkcji energii z biomasy²⁹.

W ramach prowadzonych tu rozważań, na uwagę zasługuje użyty przez prawodawcę unijnego termin „biogospodarka”. Pojęcie to zostało przez niego zastosowane w kontekście wspierania efektywnej zasobowo, niskoemisyjnej gospodarki, odpornej na zmiany klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym. W tej materii szczególny nacisk położono na „ułatwianie dostaw i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, produktów ubocznych, odpadów, pozostałości i innych surowców nieżywnościowych”³⁰.

²⁶ Ibidem, art. 21 ust. 4.

²⁷ Ibidem, art. 23 ust. 2.

²⁸ Ibidem, art. 27 ust. 2.

²⁹ Zob. H. Ragossnig, *Heating up the EU Biomass Market*, „Refocus” 8, 2006, nr 6 (listopad/grudzień), s. 56-58.

³⁰ Projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, art. 5 pkt c.

Słowo „biogospodarka” nie pojawia się przy tym po raz pierwszy w legislacji unijnej, stosowane było już we wcześniejszych strategiach i aktach prawa UE, a szczególne znaczenie nadały mu ustalenia w ramach strategii „Europa 2020”, w których mowa jest między innymi o europejskich partnerstwach innowacyjnych na poziomie UE i państw członkowskich, których funkcjonowanie sprzyjałoby zbudowaniu biogospodarki do 2020 r.³¹

Ze względu na brak w powoływanych aktach legalnej definicji czy nawet wskazówek interpretacyjnych odnoszących się do terminu „biogospodarka”, znaczenie nadane mu przez prawodawcę unijnego należałoby ustalić, odwołując się do definicji stosowanej w literaturze przedmiotu. Zgodnie z ustaleniami Światowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), „biogospodarka” oznacza zespół działań gospodarczych związanych z wynalazczością, rozwojem, wytwarzaniem i wykorzystaniem bioproduktów i bioprocessów, lub inaczej – taką gospodarke, której rozwój w znacznym stopniu wynika z zastosowań rozwiązań biotechnologicznych³². Prognozy OECD wskazują, że biogospodarka będzie wiązać się z trzema elementami: wykorzystaniem wiedzy o genach i złożonych procesach komórkowych w celu wytworzenia nowych produktów i procesów, zagospodarowaniem odnawialnej biomasy i wydajnych bioprocessów w zrównoważonej produkcji oraz wdrażaniem wiedzy i zastosowań biotechnologicznych w poszczególnych sektorach.

Ostrożne stosowanie terminu „biogospodarka” w dokumentach strategicznych i aktach prawnych UE może zatem świadczyć o ambicji politycznej unijnych decydentów związanej z wysoce innowacyjnym rozwojem społeczno-gospodarczym UE opartym na procesach i inżynierii biologicznej, w którym jednym z najistotniejszych źródeł energii będą zasoby pozyskiwanej w sposób zrównoważony biomasy.

Już wnioski z powyższych rozważań pozwoliły zauważyć, że OZE zajmują ważne miejsce w strategii poprawy efektywności zasobowej gospodarki, w tym także sektorów rolnego i leśnego. Piąty priorytet UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich wiąże się bezpośrednio z wykorzystaniem bioenergii. Prawodawca unijny wymienia w ramach omawianego priorytetu w szczególności „ułatwianie dostaw i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, produktów ubocznych, odpadów, pozostało-

³¹ Zob. Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna.

³² Por. np. *The Bioeconomy to 2030: Designing a Policy Agenda*, OECD 2009, s. 8 i n.

ści i innych surowców nieżywnościowych [...]”. Z tak sformułowanego przepisu wynika jednoznacznie, że chodzi przede wszystkim o OZE pochodzące z surowców biomasowych. Można więc zakładać, że nowa WPR w ramach rozwoju obszarów wiejskich będzie wspierać produkcję energii z biomasy w większym stopniu niż wytwarzanie energii z innych źródeł odnawialnych.

Kolejny obszar o szczególnym znaczeniu w ramach priorytetu piątego dotyczy „redukcji emisji podtlenku azotu i metanu z rolnictwa”³³. Zarówno podtlenek azotu, jak i metan należą do gazów cieplarnianych, przyczyniających się do zmian klimatu. Podtlenek azotu i metan dostają się do atmosfery bezpośrednio z gruntów rolnych i podczas produkcji zwierzęcej a w sposób pośredni na przykład poprzez spalanie biomasy³⁴.

Zagospodarowanie gruntów przeznaczonych wcześniej na pastwiska lub nieużytki w celu produkcji roślin energetycznych wiąże się ze zwiększeniem emisji obu gazów, zwiększa się ona w wyniku uwolnienia pierwiastków tych związków zakumulowanych w glebie i roślinach porastających dany teren. Co więcej – samo spalanie biomasy jest źródłem emisji tlenków azotu i metanu³⁵. Emisje te mogą być ograniczone w zależności od stosowanych technologii przy produkcji bioenergii, jednak sam fakt ich występowania podważa zasadność stosowania biomasy jako neutralnego pod kątem emisji gazów cieplarnianych źródła energii. Powyższe względy pozwalają zauważyć, że wskazane byłoby przyjęcie konkretnych rozwiązań legislacyjnych na poziomie unijnym, które zapobiegłyby pozyskiwaniu i produkcji bioenergii za pomocą metod powodujących w rolnictwie i leśnictwie największe ryzyko emisji podtlenku azotu i metanu.

W ramach omawianego tu priorytetu promowane ma być także ograniczanie emisji dwutlenku węgla pochodzącego z sektorów rolnego i leśnego, gdyż źródła dwutlenku węgla są w nich podobne do źródeł podtlenku azotu i metanu, podobne są także negatywne dla klimatu skutki emisji tych gazów. Mimo to, analiza propozycji legislacyjnych Komisji w spra-

³³ Problem ten został poruszony już w dokumencie roboczym Komisji Europejskiej, *The role of European Agriculture in Climate Change Mitigation*, SEC(2009) 1093 wersja ostateczna, z 23 lipca 2009 r.

³⁴ A. Mosier i in., *Closing the Global N₂O Budget: Nitrous Oxide Emissions through the Agricultural Nitrogen Cycle*, „Nutrient Cycling in Agroecosystems” 52, 1998, s. 225 i n. W 2009 r. w Polsce ok. 66% całkowitych emisji podtlenku azotu i ok. 36% emisji metanu pochodziło z rolnictwa; *Poland's National Inventory Report 2011. Greenhouse Gas Inventory for 1988-2009*, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, Warszawa 2011.

³⁵ A. Mosier, op. cit., s. 228.

wie nowej WPR pozwala dostrzec zasadniczą odmienność przewidzianych do stosowania środków zaradczych wobec problemów wynikających z emisji dwutlenku węgla. Środki te nie polegają bowiem wyłącznie na redukcji emisji tego gazu, lecz przede wszystkim dotyczą absorpcji i magazynowania jego pierwiastków w ekosystemach rolnych i leśnych. Takie podejście do problemu emisji dwutlenku węgla widać wyraźnie zwłaszcza w systemach płatności przewidzianych w opisywanym wcześniej filarze pierwszym WPR po 2013 r., zwłaszcza w sposobach „zazielenienia” tych płatności (ekologizacji)³⁶.

Główne założenia priorytetu piątego projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich znajdują odzwierciedlenie w krajowych programach rozwoju obszarów wiejskich, w których zostanie określona strategia i środki osiągnięcia celów priorytetów wyznaczonych na szczeblu unijnym. W celu skutecznej realizacji środków rozwoju obszarów wiejskich Komisja Europejska zaproponowała listę warunków wstępnych, których spełnienie ma podlegać kontroli administracyjnej³⁷.

3.2. Warunki *ex ante* realizacji strategii rozwoju obszarów wiejskich

Przy omawianiu postanowień projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich warto zwrócić uwagę na jego załącznik IV, zawierający warunki *ex ante* realizacji strategii rozwoju obszarów wiejskich. Komisja określiła warunki wstępne dla każdego z sześciu priorytetów rozwoju obszarów wiejskich. Ocena zgodności z tymi warunkami ma na celu ustanowienie odpowiednich ram administracyjnych wsparcia z EFRROW³⁸.

Dla przypomnienia, omawiany już wcześniej w niniejszym opracowaniu priorytet piąty strategii rozwoju obszarów wiejskich dotyczy wsparcia efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu gospodarkę w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym. W tej materii wyznaczone zostały dodatkowo dwa cele tematyczne; pierwszy z nich polega na wspieraniu przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, a drugi dotyczy pro-

³⁶ Problematyka regulacji dotyczącej emisji gazów cieplarnianych z gruntów rolniczych i leśnych i związanej z nimi efektu pośredniej zmiany przeznaczenia gruntu (*indirect land use change*, ILUC), został poruszony w odrębnym opracowaniu, zob. K. Błażejewska, *Pośrednie zmiany użytkowania gruntów a produkcja bioenergii*, „Czysta Energia” 2011, nr 12(124), s. 14-17.

³⁷ Projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, art. 56.

³⁸ Ibidem, art. 8.

mowania przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania i zarządzania ryzykiem.

Warunkiem przednim realizacji priorytetu piątego jest transpozycja do prawa krajowego między innymi dyrektywy nr 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych³⁹ oraz dyrektywy nr 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁴⁰. Skoro implementacja i stosowanie obu dyrektyw stanowią ważną część realizacji założeń WPR od 2014 r., warto przyjrzeć się bliżej ich regulacjom normatywnym.

Zakres podmiotowy dyrektywy nr 2006/32/WE obejmuje odbiorców końcowych energii, detalicznych sprzedawców energii oraz operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych⁴¹. Ze względu na brak w treści dyrektywy odrębnych regulacji dotyczących specyficznych odbiorców oraz sprzedawców energii i usług energetycznych, którymi mogą być gospodarstwa rolne, należy stosować do nich przepisy ogólne.

Dyrektywa nr 2006/32/WE wyznacza wszystkim państwom członkowskim dziewięćprocentowy, indykatywny cel oszczędności energii, który ma zostać osiągnięty do 2016 r.⁴² Charakter wskaźnikowy celu oznacza, że nie wiąże on prawnie państw członkowskich, a jego realizacja stanowi przede wszystkim motywację do starań podejmowanych przez poszczególne kraje w zakresie zwiększenia oszczędności energii. Wolności pozostawionej państwom członkowskim – w odniesieniu do osiągnięcia konkretnych rezultatów w podnoszeniu efektywności energetycznej – towarzyszy wsparcie w postaci instrumentów i środków sprzyjających celom dyrektywy. Chodzi między innymi o zwiększenie dostępności usług energetycznych, zwiększenie popytu na te usługi oraz udostępnienie audytów energetycznych w tych sektorach, w których nie były one dotychczas stosowane na szeroką skalę⁴³.

³⁹ Dyrektywa nr 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady nr 93/76/EWG, Dz. Urz. UE, L 114, z 27 kwietnia 2006 r. (dalej: dyrektywa nr 2006/32/WE).

⁴⁰ Dyrektywa nr 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy nr 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r. (dalej: dyrektywa nr 2009/28/WE).

⁴¹ Art. 2 a) i b) dyrektywy nr 2006/32/WE.

⁴² Art. 4 pkt 1 dyrektywy nr 2006/32/WE.

⁴³ Np. w świetle obecnie obowiązujących przepisów obowiązek posiadania świadectwa charakterystyki energetycznej nie dotyczy budynków niemieszkalnych służących gospodarce

Ponadto w art. 14 omawianej dyrektywy prawodawca unijny wyznacza państwu członkowskiemu obowiązek przekazywania planów działań dotyczących efektywności energetycznej (EEAP), zawierających opisy planowanych środków poprawy efektywności energetycznej, tworzenia wzorcowej roli sektora publicznego oraz doradztwa i kampanii informacyjnych dla społeczeństwa. Przekazanie przez państwo członkowskie planu działań dotyczącego efektywności energetycznej do Komisji zostało projektem rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (w zestawieniu priorytetów i warunków *ex ante*) określone jako tzw. kryterium uprawniające⁴⁴.

W czerwcu 2007 r., zgodnie z obowiązkami wynikającymi z treści dyrektywy nr 2006/32/WE, polski resort gospodarki przedstawił Komisji Europejskiej Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej⁴⁵. Wynika z niego między innymi, że polskie rolnictwo odpowiadało w 2005 r. za około osiem procent energii finalnej zużytej w kraju w ciągu roku, czyli zużyła znacznie mniej niż w tym samym czasie zużyły gospodarstwa domowe, przemysł czy usługi.

Polski krajowy plan działań nie odnosi się bezpośrednio do problematyki efektywności energetycznej w rolnictwie czy na obszarach wiejskich. Wśród wymienianych w planie środków sprzyjających poprawie efektywności energetycznej znalazły się między innymi mechanizm wsparcia w postaci świadectw efektywności energetycznej (tzw. białych certyfikatów, stymulujących działania energooszczędne sprzedawców energii elektrycznej, ciepła lub paliw gazowych), termomodernizacja budynków, kampania informacyjna oraz stosowanie przez sektor publiczny środków poprawy efektywności energetycznej.

Wiele z ustaleń krajowego planu działań zostało niedawno powtórzonych w ustawie z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej⁴⁶, która została przyjęta w celu wdrożenia dyrektywy nr 2006/32/WE do polskiego porządku prawnego.

rolnej, na podstawie art. 5 pkt 74 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. 1994, Nr 89, poz. 414 ze zm.

⁴⁴ Art. 84 projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Warunki *ex ante* rozwoju obszarów wiejskich służyć mają w nadzorowaniu i sprawozdawczości z przygotowania i realizacji krajowych programów obszarów wiejskich oraz finansowania z EFRROW.

⁴⁵ Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej, Ministerstwo Gospodarki, czerwiec 2007 r. Do 30 czerwca 2011 r. państwa członkowskie miały przedstawić Komisji Europejskiej drugi EEAP, jednak Polska nie wywiązała się z tego obowiązku.

⁴⁶ Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, Dz. U. 2011, Nr 94, poz. 551 (dalej: ustawa z 15 kwietnia 2011 r.).

W omawianym temacie najpoważniejszym wyzwaniem w odniesieniu do obszarów wiejskich jest poprawa efektywności wykorzystania energii w rolnictwie i przetwórstwie spożywczym oraz optymalizacja logistyki i produkcji energii ze źródeł odnawialnych⁴⁷. Część tych celów może być realizowana w oparciu o rozwiązania prawne zawarte w dyrektywie nr 2006/32/WE.

Stosowanie ustawy z 15 kwietnia 2011 r. do gospodarstw rolnych nie będzie się zasadniczo różnić od jej stosowania wobec pozostałych podmiotów. Gospodarstwa rolne objęte są art. 5 omawianej ustawy, zgodnie z którym „osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej zużywające energię podejmą działania w celu poprawy efektywności energetycznej”⁴⁸. Tym samym w ramach realizacji piątego priorytetu rozwoju obszarów wiejskich w nowej WPR, w zakresie, w jakim dotyczy on efektywności energetycznej, realizowane będą projekty w dziedzinie termomodernizacji budynków na obszarach wiejskich, poddawania ich audytowi energetycznemu czy nadawania świadectw efektywności energetycznej w odniesieniu do podmiotów o statusie przedsiębiorstwa energetycznego⁴⁹.

Ważna z punktu widzenia gospodarstw rolnych jest zwłaszcza możliwość zakwalifikowania, jako poprawiających efektywność energetyczną, takich przedsięwzięć, które polegają na ogrzewaniu lub chłodzeniu obiektów przy użyciu energii ze źródeł odnawialnych⁵⁰, przy czym źródła te mogą być własne lub przyłączone do sieci, zgodnie z pkt 6 ust. 1 i art. 17 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. Wykorzystanie do ogrzewania lub chłodzenia energii wytworzonej przy spalaniu biomasy lub biogazu, jako „przedsięwzięcie sprzyjające poprawie efektywności energetycznej”⁵¹, będzie

⁴⁷ Zob. projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Art. 3 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne definiuje przedsiębiorstwo energetyczne jako „podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi”, Dz. U. 1997, Nr 54, poz. 348 ze zm.

⁵⁰ O poprawie efektywności energetycznej przez wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych piszą R. Harmsen, B. Wessenlink, W. Eichhammer, E. Worrell, *The Unrecognized Contribution of Renewable Energy to Europe's Energy Saving Target*, „Energy Policy” 39, 2011, s. 3425-3433.

⁵¹ Zgodnie z definicją z art. 3 pkt 12 ustawy z 15 kwietnia 2011 r.: „przedsięwzięcie sprzyjające poprawie efektywności energetycznej” jest to „działanie polegające na wprowadzeniu zmian lub usprawnień w obiekcie, urządzeniu technicznym lub instalacji, w wyniku których uzyskuje się oszczędność energii”.

mogło stanowić przedmiot wsparcia w ramach strategii efektywnej gospodarki zasobowej, w tym planów poprawy efektywności energetycznej⁵².

Administracyjnoprawna ocena energochłonności produkcji bioenergii z biomasy powinna uwzględniać typowy łańcuch dostaw biomasy, który składa się zwykle z kilku etapów. Przykładowy łańcuch może obejmować przygotowanie gruntów, sadzenie, uprawę, zbiory, magazynowanie, transport i wykorzystanie w instalacjach⁵³. Na każdym z tych etapów wykorzystywana jest energia, czy to w procesie nawadniania, stosowania paliw transportowych, czy oświetlenia obiektów. Już sam rachunek energetyczny w produkcji rolnej uwzględniać powinien energochłonność zabiegów agrotechnicznych, w tym wielkość nakładów energetycznych skumulowanych w środkach produkcji według faktycznego zużycia nawozów, nasion i sadzeńników oraz środków ochrony roślin. Dodatkowo brane pod uwagę powinny być także nakłady robocizny i siły pociągowej, które zależą od rodzaju zabiegów i stosowanych maszyn⁵⁴.

Powyższe rozważania pozwalają zatem sformułować wstępne przewidywania, zgodnie z którymi wsparcie efektywnego gospodarowania zasobami, w ramach strategii rozwoju obszarów wiejskich WPR po 2013 r. będzie polegać przede wszystkim na wprowadzaniu takich rozwiązań administracyjnoprawnych, które doprowadzą do racjonalizacji wykorzystania energii na obszarach wiejskich oraz będą promować stosowanie energii z odnawialnych źródeł. Dla sektora bioenergii zmiany te mogą wiązać się z poprawą efektywności energetycznej praktyk rolniczych i leśnych, zmierzających do pozyskania zasobów biomasy oraz skrócenia łańcucha ich dostaw.

Warto dodać, że efektywne gospodarowanie zasobami obejmuje także ostrożne i racjonalne wykorzystanie surowców do produkcji energii, w tym także biomasy. Aby zatem zrealizować wyznaczony przez UE cel ogólny – przejście na gospodarkę efektywną zasobowo do 2050 r.⁵⁵ – należałoby

⁵² Zob. np. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 8 marca 2011 r., *Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.*, KOM(2011) 109, wersja ostateczna.

⁵³ A. A. Rentizelas, A. J. Tolis, I. P. Tatsipoulos, *Logistics Issues of Biomass: The Storage Problem and the Multi-biomass Supply Chain*, „Renewable & Sustainable Energy Reviews” 13, 2009, s. 888.

⁵⁴ Zob. np. K. Bujak, M. Frant, E. Harasim, *Efektywność energetyczna produkcji roślinnej w płodozmianie 4-półowym w zależności od uproszczeń w uprawie roli i poziomu nawożenia mineralnego*, „Acta Agrophysica” 2010, nr 15(1), s. 23-31.

⁵⁵ Komunikat Komisji z 3 marca 2010, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna, s. 18.

zapewnić, by przepisy prawne sprzyjały zagospodarowaniu jak największej ilości odpadów i produktów ubocznych z rolnictwa i leśnictwa do produkcji energii lub do innych celów związanych z ich ponownym wykorzystaniem.

Przechodząc do drugiego warunku *ex ante*, związanego z wdrożeniem postanowień dyrektywy nr 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁵⁶, należy zaznaczyć, że w dyrektywie tej zostały wyznaczone cele ogólne w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii w poszczególnych państwach. Polska ma do 2020 r. osiągnąć piętnastoprocentowy udział OZE, a cel wskazany do osiągnięcia w tym terminie w skali całej UE wynosi dwadzieścia procent. Dyrektywa nr 2009/28/WE ustanawia wspólne ramy promowania OZE⁵⁷ i obszernie reguluje kwestie związane z produkcją i wykorzystaniem bioenergii, zwłaszcza z biopaliwami.

Zainteresowanie Komisji Europejskiej implementacją dyrektywy nr 2009/28/WE w kontekście realizacji priorytetów WPR po 2013 r. jest w pełni uzasadnione. Spójność legislacji w tym zakresie odnosi się do akcentowanej w postanowieniach dyrektywy potrzeby przeznaczania na cele energetyczne odpadów, pozostałości i produktów ubocznych z produkcji rolnej i leśnej.

Świadczy o tym fakt, że energia z paliw transportowych wytworzonych z takich substratów liczona jest podwójnie w statystykach produkcji energii ze źródeł odnawialnych i stopnia realizacji krajowych celów ogólnych w tym zakresie⁵⁸. Analogicznych przepisów nie przyjęto dotąd w odniesieniu do biomasy wykorzystywanej do produkcji energii termicznej i elektrycznej, jednak z wykładni systemowej prawa unijnego wynika, że wytwarzanie tych form energii z odpadów, pozostałości i produktów ubocznych powinno mieć pierwszeństwo przed produkcją energii z surowców pierwotnych pochodzenia rolniczego i leśnego⁵⁹.

⁵⁶ 5 grudnia 2010 r. minął termin wyznaczony państwom członkowskim na wprowadzenie w życie przepisów wdrażających postanowienia dyrektywy nr 2009/28/WE.

⁵⁷ Art. 1 dyrektywy nr 2009/28/WE.

⁵⁸ Art. 21 pkt 2 dyrektywy nr 2009/28/WE.

⁵⁹ Zob. np. pkt 12 preambuły dyrektywy nr 2009/28/WE. Spełnienie wymogów dotyczących zrównoważonego rozwoju ustanowionych dla biopaliw ma być kontrolowane w ramach dobrowolnych systemów, zob. decyzja wykonawcza Komisji w sprawie zatwierdzenia programu „Biomass Biofuels Sustainability Voluntary Scheme” w odniesieniu do wykazania spełnie-

Do tej pory brakuje jednak wiążących prawnie środków wsparcia produkcji energii elektrycznej i ciepłej z biomasy stałej i gazowej pochodzącej z rolniczych i leśnych materiałów odpadowych, niespożywczych substratów celulozowych i surowców lignocelulozowych. *De lege ferenda* pożądane byłoby zatem, by w celu ograniczenia przeznaczania kolejnych gruntów rolnych pod uprawę roślin energetycznych lub zastępowania upraw roślin na cele spożywcze uprawami energetycznymi stworzyć takie instrumenty prawne, które jednoznacznie wspierałyby wykorzystanie do celów energetycznych odpadów, pozostałości i produktów ubocznych z produkcji rolnej i leśnej. Instrumenty takie mogłyby zostać przyjęte w formie zbliżonej do tych rozwiązań, które obecnie obowiązują w stosunku do biopaliw i biopłynów podlegających ocenie zgodności z zestawem kryteriów zrównoważonego rozwoju⁶⁰.

Jedną z propozycji uregulowania tej kwestii polega na stworzeniu systemu, w którym producenci lub importerzy biomasy będą związani konkretnymi wymogami w odniesieniu do jakości i pochodzenia surowców, a zgodność z wyznaczonymi wymogami byłby przedmiotem certyfikacji przez specjalne, uprawnione do tego podmioty. Popyt na tego typu „certyfikowaną” biomasę musiałby zostać zagwarantowany przez zmianę postanowień dyrektywy nr 2009/28/WE w zakresie zasad zaliczania energii wytworzonej z OZE na poczet krajowych celów ogólnych wyznaczonych z załączniku I do tej dyrektywy. W przeciwnym razie brak zachęt oraz uciążliwości związane ze spełnieniem odpowiednich wymogów i udowodnieniem tego faktu w sposób formalny spowodują, że producenci lub importerzy biomasy nie będą przystępować dobrowolnie do systemów certyfikacji.

Przeprowadzona tu analiza pozwala zauważyć, że WPR po 2013 r. włączy pośrednio przywołane wyżej unijne dyrektywy (oraz wszystkie implementujące ją ustawy krajowe) do zbioru regulacji prawnych będących środkami do osiągnięcia celów w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Niemniej w celu wypełnienia założeń szczegółowych do nowej WPR nie wystarczy odwołać się do obowiązujących już przepisów prawa, lecz w znacznej mierze wymagane jest stworzenie nowych instrumentów legislacyjnych, które pozwolą sprostać nowym wyzwaniom strategii rozwoju obszarów wiejskich.

nia kryteriów zrównoważonego rozwoju zgodnie z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE oraz nr 2009/30/WE z 21 lipca 2011 r., Dz. Urz. UE, L 190.

⁶⁰ Art. 17 dyrektywy nr 2009/28/WE.

4. Podsumowanie

Mimo że nowe rozporządzenia UE stanowiące podstawę funkcjonowania WPR nie wejdą w życie wcześniej niż w 2014 r., trwająca obecnie debata nad wieloma aspektami przyszłej reformy stanowi ważny etap procesu legislacyjnego. Ogłoszenie w październiku 2011 r. wniosków w sprawie kluczowych dla WPR aktów prawnych zainicjowało dyskusję między instytucjami i innymi zainteresowanymi podmiotami, dzięki której możliwe będzie wprowadzenie ewentualnych modyfikacji do pierwotnie ogłoszonych projektów.

Wstępna analiza instrumentów prawnych, które będą funkcjonować w ramach WPR po 2013 r., pozwala wyodrębnić te, które wpłyną na działalność w dziedzinie produkcji energii z biomasy, zwłaszcza na obszarach wiejskich.

W ramach pierwszego filaru WPR proces ekologizacji rolnictwa, polegający przede wszystkim na uzależnieniu płatności bezpośrednich od praktyk na rzecz zachowania gruntów rolnych w odpowiednim stanie i utrzymywaniu obszarów ekologicznych, doprowadzi do zwiększenia podaży biomasy na cele energetyczne w postaci roślin wieloletnich. Brak dopłat do celowych upraw roślin energetycznych i zagajników o krótkiej rotacji oraz dodatkowe wymogi związane z zmianami użytkowania gruntów stanowią mogą istotną przeszkodę w zwiększaniu wolumenu pozyskiwanej biomasy z terenów rolnych i leśnych.

Produkcja i wykorzystanie bioenergii będą niewątpliwie ważnym elementem rozwoju obszarów wiejskich w UE po 2014 r., w którym największy nacisk kładzie się na wytwarzanie energii z odpadów, pozostałości i produktów ubocznych z rolnictwa i leśnictwa oraz powiązanych z nimi gałęzi przemysłu. Takie podejście odpowiada wspólnemu dla całego pakietu proponowanych rozporządzeń założeniu o potrzebie poprawy efektywności wykorzystania zasobów. Nowe cele w ramach drugiego filaru WPR, odnoszące się do wykorzystania surowców odpadowych na cele energetyczne, skrócenia łańcucha dostaw biomasy, ograniczenia emisji niektórych gazów cieplarnianych pochodzących z rolnictwa oraz poprawy infrastruktury energetycznej na terenach wiejskich, będą realizowane w dużym stopniu na podstawie rozwiązań legislacyjnych i środków administracyjnych korzystnych dla producentów bioenergii i surowców do jej wytwarzania.

Nie tworząc nowego systemu wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii w gospodarstwach rolnych, Komisja Europejska uzależnia jednak

realizację głównych celów wyznaczonych WPR, związanych ze zrównoważonym gospodarowaniem zasobami naturalnymi, i znacznej części działań na rzecz klimatu od implementacji do krajowych porządków prawnych i stosowania regulacji zawartych w obowiązujących już dyrektywach unijnych. Podstawowym narzędziem realizacji WPR w ramach rozwoju obszarów wiejskich pozostanie EFRROW, z którego możliwe będzie finansowanie bliżej nieokreślonej „infrastruktury energii odnawialnej”.

Wstępna analiza projektów legislacyjnych w sprawie WPR po 2013 r. pozwala zauważyć, że nie przewidują one ustanowienia precyzyjnych instrumentów wsparcia produkcji i wykorzystania pozyskiwanej w sposób zrównoważony biomasy na cele energetyczne, bez których rozwój sektora bioenergii na obszarach wiejskich napotka znaczne utrudnienia. Zachowawcze podejście unijnego prawodawcy w tej dziedzinie uzasadniają obawy związane między innymi z nadmierną, prowadzącą do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego, eksploatacją gruntów rolnych na cele pozażywnościowe oraz z potrzebą ochrony różnorodności biologicznej, która często idzie w parze z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych wynikających ze antropogenicznych zmian w użytkowaniu gruntów rolnych i leśnych. Tym bardziej jednak, w kontekście zróżnicowanych kosztów społecznych, gospodarczych i środowiskowych, produkcja energii z biomasy rolniczej i leśnej nie powinna być pozostawiona spontanicznym procesom rynkowym. Poddanie jej długoterminowemu planowaniu i adekwatnemu wsparciu w ramach WPR⁶¹ nie zostało, niestety, dostatecznie uwzględnione w proponowanych obecnie przez Komisję Europejską podstawach legislacyjnych WPR po 2013 r.

SUPPORT FOR BIOENERGY PRODUCTION IN EU RURAL AREAS IN VIEW OF LEGISLATION PROPOSALS CONCERNING THE COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER 2013

Summary

In October 2011 the European Commission presented a set of legal proposals for the CAP after 2013. The purpose of this paper is to evaluate the influence of the proposed legislation on the support mechanisms for the production and use of energy from agricultural and forestry biomass. However, these practices will not increase the volume of biomass supply for energy purposes within the EU. The bioenergy sector is to be supported to

⁶¹ Zob. np. A. Ballarin, D. Vecchiato i in., *Biomass Energy Production in Agriculture: A Weighted Goal Programming Analysis*, „Energy Policy” 39, 2011, s. 25.

a greater extent by means of the rural development policy measures, especially with regard to the supply and use of biomass in the form of byproducts, wastes, residues and other non-food raw material. The preliminary analysis of the legislative proposals on CAP after 2013 shows that they are not able to provide for any precise support mechanisms for sustainable supply and use of agricultural and forestry biomass for energy production purposes.

IL SOSTEGNO ALLA PRODUZIONE DI BIOENERGIA NELLE ZONE RURALI DELL'UE ALLA LUCE DELLE PROPOSTE LEGISLATIVE RELATIVE ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE DOPO IL 2013

Riassunto

Nel mese di ottobre del 2011 la Commissione europea ha pubblicato i progetti delle regolazioni giuridiche sulle quali si fonderà la PAC dopo il 2013. Lo scopo delle considerazioni è di dare la risposta alla domanda se e in quale misura le proposte della Commissione prendono in considerazione le esigenze del settore dell'energia prodotta da biomasse di origine agricola e forestale.

La produzione e l'uso di bioenergia saranno senza dubbio una componente importante dello sviluppo rurale, ma si tratterà soprattutto dell'energia proveniente dai residui e dai sottoprodotti dell'agricoltura e della selvicoltura. La Commissione europea condiziona la realizzazione di molti degli obiettivi fissati per la PAC all'implementazione delle direttive UE nei sistemi giuridici nazionali già in vigore. L'analisi preliminare dei progetti legislativi permette di far notare che esse non prevedono l'istituzione di precisi strumenti per il supporto alla produzione e all'utilizzo della biomassa di origine agricola o forestale ottenuta in maniera sostenibile a scopi energetici.

ANNA KAPAŁA

Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim

1. Sprzedaż produktów rolnych bezpośrednio przez producenta rolnego jest elementem wspieranego przez ustawodawcę unijnego wielofunkcyjnego modelu gospodarstwa rolnego, powiązanego z rynkiem i pełniącego różnorodne funkcje. We Włoszech komercjalizacja produktów rolnych należy do tzw. rolniczej działalności powiązanej (wymienionej w art. 2135 wł. k.c.), prowadzonej przez przedsiębiorcę rolnego uprawiającego ziemię, zajmującego się leśnictwem i hodowlą zwierząt (podstawowa działalność rolnicza). Przedsiębiorca rolny zajmujący się tego rodzaju aktywnością, zakwalifikowaną jako rolnicza (choć z natury handlową), zachowuje swój szczególny, uprzywilejowany w stosunku do przedsiębiorcy, status rolny.

Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych we włoskim ustawodawstwie zawsze była przedmiotem szczególnej regulacji w stosunku do sprzedaży handlowej¹. Zgodnie z kodeksem handlowym z 1882 r. sprzedaż płodów ziemi prowadzona przez właściciela gruntów rolnych lub producenta rolnego – jeżeli nie była sprzedażą hurtową² – nie zaliczała się

¹ Obecnie sprzedaż bezpośrednią (detaliczną) reguluje art. 4 dekretu legislacyjnego nr 228 z 18 maja 2001 r. o orientacji i modernizacji sektora rolnego (wydanego na podstawie art. 7 ustawy nr 57 z 5 marca 2001 r.), „Gazzetta Ufficiale”, nr 137, z 15 czerwca 2001 r., Supplemento Ordinario nr 149. Wcześniej działalność ta była uregulowana przez ustawę (już nieobowiązującą) z 9 grudnia 1963 r., nr 59 (zmienioną ustawą nr 447 z 14 czerwca 1964 r. i uzupełnioną wykładnią autentyczną przez ustawę nr 976 z 26 lipca 1965 r.), „Gazzetta Ufficiale”, nr 44, z 16 lutego 1963 r., oraz przez ustawę nr 398 z 19 maja 1976 r. o sprzedaży obwoźnej producentów bezpośrednich, dzierżawców i osadników, „Gazzetta Ufficiale”, nr 154, z 12 czerwca 1976 r. Sprzedaż hurtowa jest uregulowana przepisami ustawy nr 125 z 25 marca 1959 r., „Gazzetta Ufficiale”, nr 87, z 11 kwietnia 1959 r.

² Sprzedaż hurtowa była kwalifikowana w kodeksie handlowym z 1882 r. jako czynność handlowa lub tzw. czynność mieszana (art. 54 wł. k.h.), zatem również była podporządkowana przepisom prawa handlowego.

do czynności handlowych³ i w związku z tym podlegała regulacji kodeksu cywilnego, a nie handlowego. W art. 2135 wł. k.c. sprzed reformy z 2001 r. sprzedaż produktów rolnych i przetwórstwo były jedynymi rodzajami działalności powiązаныmi, jeżeli wchodziły w zakres „normalnej praktyki rolniczej”⁴. Ich znaczenie było ograniczone i wynikało wyłącznie z konieczności zbytu przez rolnika płodów ziemi. Rozwój Wspólnej Polityki Rolnej oraz zmiany społeczno-kulturowe w rolnictwie nadały komercjalizacji produktów rolnych dodatkowego, społeczno-ekonomicznego uzasadnienia.

Włoski ustawodawca uwzględnił konieczność dostarczenia przedsiębiorcom rolnym instrumentów prawnych, pozwalających im odgrywać rolę również poza sektorem ściśle rolnym. Dekret legislacyjny nr 228 z 2001 r. o modernizacji i orientacji sektora rolnego rozszerzył pojęcie działalności rolniczej oraz możliwości wykonywania handlu⁵. Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego odeszła od wyłącznie gruntowej koncepcji związku przedsiębiorcy z obszarem wiejskim oraz od pojęcia działalności produkcyjnej ukierunkowanej na samozaopatrzenie. Wprowadzono model przedsiębiorstwa rolnego zdolnego funkcjonować na rynku, dążącego do dywersyfikacji działalności i optymalizacji produkcji żywności, a jednocześnie do różnicowania dochodów poprzez wykonywanie działalności tzw. użyteczności społecznej, takiej jak dowartościowywanie obszarów i produktów lokalnych.

Sprzedaż bezpośrednio przez producenta rolnego wytworzonych przez niego produktów odgrywa istotną rolę na kilku płaszczyznach. Stanowi przykład „krótkiego łańcucha” i bezpośredniej relacji producentów rolnych z konsumentami. Może mieć ekonomiczne, społeczne i środowiskowe implikacje⁶. Ma znaczenie w wymiarze ekonomicznym, jest bowiem formą różnicowania dochodów i podnoszenia dochodowości przedsiębiorstwa rolnego. Brak pośrednictwa pozwala przedsiębiorcy uzyskać większy zysk, a konsumentowi oszczędność w wydatkach. W zakresie implikacji społecznych sprzyja poznaniu i dowartościowywaniu terytorium pocho-

³ Zgodnie z brzmieniem art. 5 wł. k.h. z 1882 r.

⁴ Wcześniej, żeby podporządkować tę działalność regulacjom kodeksu cywilnego, obowiązujące przepisy wymagały, by produkty pochodziły wyłącznie z własnego gospodarstwa rolnego.

⁵ Dekret legislacyjny nr 228 z 18 maja 2001 r. w art. 1 ust. 1 zastąpił treść art. 2135 wł. k.c., redefiniując pojęcie przedsiębiorcy rolnego (a więc także działalności rolniczej).

⁶ O ekonomicznych, społecznych i środowiskowych implikacjach pisze M. R. Alabrese, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2008, nr 3, s. 3.

dzenia produktów, „przełamując dychotomię między wsią a miastem”⁷. Tym samym wpływa na wzrost żywotności obszarów pozamiejskich i dynamiki w zakresie wymiany handlowej i ruchu turystycznego⁸. Natomiast zmniejszenie zanieczyszczenia związanego z transportem produktów w lokalizacje odległe od miejsca produkcji przekłada się na skutki w zakresie ochrony środowiska⁹.

Można jeszcze wyodrębnić inne korzyści takiej formy sprzedaży zarówno dla producenta, jak i dla konsumenta. Bezpośredni kontakt producenta rolnego z klientem ułatwia temu pierwszemu rozpoznanie potrzeb, gustów, oczekiwań i szybką reakcję na ich zmianę, a także ustalenie ceny oraz, jak już powiedziano, przejęcie marży handlowej. Klient natomiast ma możliwość uzyskania informacji na temat produktów i stosowanych metodach produkcji oraz zakupu świeżego towaru pochodzącego od znanych i sprawdzonych producentów, wytworzonego tradycyjnymi metodami, niewzbogaconego przemysłowymi środkami konserwującymi.

Temat niniejszych rozważań jest istotny nie tylko ze względu na wymiar ekonomiczny i społeczny. Z punktu widzenia prawa rolnego, sprzedaż bezpośrednia powinna zajmować precyzyjnie określone miejsce w działalności producenta rolnego. Jest bowiem naturalnym finalnym etapem produkcji rolnej¹⁰. Dlatego przybliżenie pojęcia sprzedaży bezpośredniej i jej powiązania z działalnością rolniczą w prawie włoskim może być interesujące dla polskiego czytelnika. Stanowi bowiem dobry punkt odniesienia oceny polskich rozwiązań i sformułowania wniosków w celu unowocześnienia pojęcia działalności rolniczej w Polsce. Warto zaś dodać, że dorobek włoskiej nauki prawa rolnego w omawianym tu zakresie jest bardzo bogaty¹¹.

⁷ S. Masini, *I mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2007, nr 3, s. 292.

⁸ Ibidem.

⁹ M. R. Alabrese, op. cit., s. 3.

¹⁰ R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria”, t. III, 2002, s. 101; idem, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, t. II, 2003, s. 167 i n.

¹¹ Zob. G. Cigarini, *Vendita diretta di prodotti agricoli*, w: *Dizionari del diritto privato. Diritto agrario*, red. A. Carozza, A. Abrami, Giuffrè 1983, s. 899; A. Germanò, *Commento all’art. 4*, w: *Commento al d.lgs. 18 maggio 2001 n. 228*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, z.1, s. 276 i n.; D. La Medica, *La vendita diretta di prodotti agricoli*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2004, nr 5, s. 299 i n.; F. Albisinni, *Commento all’art. 10*, w: *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96 «Disciplina dell’agriturismo»*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 4, s. 601 i n.; M. R. Alabrese, op. cit., s. 3 i n.; E. Cristiani, *La vendita diretta di prodotti con metodo biologico*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2008, nr 3, s. 5;

Celem niniejszego artykułu jest określenie normatywnego kształtu sprzedaży bezpośredniej oraz bliższa charakterystyka kryteriów przesądających o zakwalifikowaniu jej do powiązanej działalności rolniczej. Realizacja tego celu wymaga analizy regulacji kodeksowej oraz przepisów szczególnych. Punktem wyjścia rozważań będzie przedstawienie kodeksowej definicji działalności rolniczej i działalności powiązanej (art. 2135 wł. k.c.). Zasadnicza analiza dotyczyć będzie kryteriów kwalifikacji określonych w przepisach szczególnych, tj. w art. 4 dekretu legislacyjnego nr 228/2001. W podsumowaniu sformułowana zostanie ocena włoskiej regulacji z punktu widzenia przedsiębiorcy rolnego, spójności systemowej oraz wnioski dla polskiego ustawodawcy.

2. Przepis art. 2135 wł. k.c. pozwala przedsiębiorcy rolnemu prowadzić, oprócz podstawowej działalności rolniczej (uprawy, leśnictwa i hodowli zwierząt), także tzw. działalność powiązaną, tj. obróbkę, przechowywanie, przetwarzanie, komercjalizację i wzbogacanie produktów rolnych, pod warunkiem że w przeważającej mierze są to produkty pochodzące z własnych upraw lub hodowli. Przedsiębiorca rolny może prowadzić ponadto działalność niezwiązaną z produkcją dóbr, mianowicie: świadczyć usługi, dostarczać dóbr, zajmować się dowartościowywaniem obszarów oraz dziedzictwa wiejskiego i leśnego lub agroturystyką. Art. 2135 wł. k.c. wymaga zastosowania w tych różnych typach działalności przede wszystkim wyposażenia lub środków gospodarstwa normalnie wykorzystywanych w działalności rolniczej.

Jak wspomniano, wraz z reformą art. 2135 wł. k.c. za rolniczą została definitywnie uznana sprzedaż wytworzonych przez przedsiębiorcę rolnego produktów rolnych. Przedmiotem sprzedaży są produkty rolne w stanie nieprzetworzonym i przetworzonym otrzymane w większości z podstawowej działalności rolniczej. Sprzedaż produktów w stanie naturalnym wytworzonych w wyniku działalności rolniczej prowadzonej w gospodarstwie rolnym, jak i sprzedaż produktów przetworzonych w gospodarstwie rolnym,

A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2006, s. 106 (Torino 2003, s. 83-85); S. Bolognini, *Commento all'art. 10 (Trasformazione e vendita dei prodotti)*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2007, nr 1-2, s. 205 i n.; D. Viti, *La vendita diretta degli agricoltori*, w: F. Albisinni (red.), *Diritto alimentare. Mercato, sicurezza*, Wolters Kluwer, Milano 2009; F. M. Agnoli, *La vendita diretta dei prodotti agricoli fra disciplina civilistica e fiscale*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2010, nr 6, s. 368 i n.; F. Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, w: L. Costato, A. Germanò (red.), *Manuale di diritto agrario*, E. Rook Basile, Torino 2010.

jest definitywnie i automatycznie klasyfikowana jako działalność rolna przez powiązanie, jako że jest pomocnicza względem działalności rolnej podstawowej (uprawy gruntu, hodowli zwierząt, gospodarki leśnej)¹².

Ustawodawca zakwalifikował jako rolne także różne rodzaje działalności poprzedzające komercjalizację produktów rolnych, jeżeli tylko są prowadzone przez tego samego producenta. Ponadto umożliwił mu łączenie własnych produktów z innymi produktami (w ilości nieprzeważającej), przy wykonywaniu obróbki, przechowywania, przetwarzania, wzbogacania i komercjalizacji.

Sprzedaż produktów rolnych, realizując powiązanie z rynkiem, jest niezbędnym elementem do zakwalifikowania rolnika jako przedsiębiorcę¹³. W celu uznania sprzedaży za działalność rolniczą w pierwszej kolejności musi zostać spełnione tzw. powiązanie podmiotowe. Ma ono miejsce wtedy, gdy działalność prowadzi sam producent (przedsiębiorca rolny), który w swoim przedsiębiorstwie zajmuje się uprawą ziemi, hodowlą zwierząt lub gospodarką leśną (podstawowa działalność rolnicza). Ponadto konieczne jest powiązanie przedmiotowe z gospodarstwem rolnym, polegające na tym, że przedmiotem sprzedaży, a także obróbki, przechowywania, przetwarzania i wzbogacania są produkty pochodzące w przeważającej mierze z podstawowej działalności rolniczej. Z treści definicji wynika, że przedsiębiorca rolny, oprócz produktów rolnych wytworzonych przez siebie, może również sprzedawać, w ilości nieprzeważającej, produkty nabyte.

3. Sprzedaż produktów rolnych jest przedmiotem regulacji szczególnej, do której nie mają zastosowania przepisy dekretu legislacyjnego nr 114 z 31 marca 1998 r. reformującego sektor handlu, wydanego na podstawie delegacji ustawowej w ustawie nr 59 z 15 marca 1997 r. Właściwym w tej materii jest art. 4 cytowanego dekretu legislacyjnego nr 228 z 18 maja 2001 r. (wydanego na podstawie art. 7 ustawy nr 57 z 5 marca 2001 r.¹⁴), zawierający przepisy uściślające poprzednio obowiązującą regulację oraz uwzględniający orzecznictwo. W art. 4 ust. 7 tego aktu prawnego *expressis*

¹² F. M. Agnoli, op. cit., s. 369.

¹³ Zgodnie z definicją z art. 2082 wł. k.c., przedsiębiorcą jest ten, kto zawodowo wykonuje zorganizowaną działalność gospodarczą w celu produkcji lub wymiany dóbr lub usług, szerzej na temat przedsiębiorcy rolnego zob. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 199 i literatura tam cytowana.

¹⁴ Ustawa nr 57 z 5 marca 2001 r., *Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati*, „Gazzetta Ufficiale”, nr 66, z 20 marca 2001 r.

verbis potwierdzono specjalny charakter regulacji sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w stosunku do regulacji handlowej. Przepis ten stanowi, że do wymienionych form sprzedaży bezpośredniej detalicznej nie ma zastosowania (z wyjątkiem przepisów dotyczących przyznania stoisk i zajmowania powierzchni) regulacja „handlowa” z dekretu legislacyjnego nr 114 z 31 marca 1998 r.¹⁵

Zgodnie z art. 4 ust. 1 dekretu legislacyjnego nr 228/2001: „przedsiębiorcy rolni indywidualni lub zrzeszeni, wpisani do rejestru przedsiębiorstw, o którym mowa w art. 8 ustawy nr 580 z 29 grudnia 1993 r., mogą sprzedawać bezpośrednio i detalicznie na całym terytorium Republiki Włoskiej produkty pochodzące w przeważającej mierze z własnych gospodarstw, przestrzegając przepisów higieniczno-sanitarnych”¹⁶. Należy zauważyć, że przedmiotem omawianej regulacji nie jest sprzedaż hurtowa, która jest naturalnym i koniecznym celem każdej działalności produkcyjnej, lecz sprzedaż detaliczna, czyli prosty lub bardziej wyszukany, w zależności od możliwości przedsiębiorcy, sposób uzyskania nadwyżki ze zbycia produktu bezpośrednio konsumentowi¹⁷.

Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy art. 4 ust. 1 zezwala na świadczenie sprzedaży bezpośredniej przedsiębiorcom rolnym, indywidualnym lub zrzeszonym, wpisanym do rejestru przedsiębiorstw¹⁸. Tak sformułowany

¹⁵ Dekret legislacyjny nr 114 z 31 marca 1998 r. (*Riforma alla disciplina del commercio, a norma dell'art. 4 comma 4 della l. 15 marzo 1997, nr 59*, „Gazzetta Ufficiale”, nr 95, z 24 kwietnia 1998 r., Supplemento Ordinario nr 80) w art. 4 ust. 2 stanowi, że przepisy ustawy nie mają zastosowania do: stowarzyszeń produktów warzywnictwa w rozumieniu ustawy nr 622 z 17 lipca 1967 r. ze zm.; do producentów rolnych, indywidualnych lub zrzeszonych, wykonujących działalność sprzedaży produktów rolnych w granicach, o których w art. 2135 wł. k.c., ustawie z 25 marca 1959 r., nr 125 ze zm. i w ustawie z 9 lutego 1963 r., nr 59 ze zm.

¹⁶ W zakresie przepisów higieniczno-sanitarnych zob. dekret legislacyjny nr 193 z 6 listopada 2007 r. wdrażający dyrektywę nr 2004/41 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. uchylającą niektóre dyrektywy dotyczące higieny i warunków zdrowia przy produkcji i wprowadzaniu do obrotu niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi i zmieniającą dyrektywy Rady nr 89/662/EWG i nr 92/118/EWG oraz decyzję Rady nr 95/408/WE, „Gazzetta Ufficiale”, nr 261, z 9 listopada 2007 r., Supplemento Ordinario nr 228 (korekta: „Gazzetta Ufficiale”, nr 31, z 6 lutego 2008 r.).

¹⁷ Tak A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, (2003), s. 83.

¹⁸ Wpis do rejestru przedsiębiorstw według ustawy nr 580 z 29 grudnia 1993 r. („Gazzetta Ufficiale”, nr 7, z 11 stycznia 1994 r., Supplemento Ordinario nr 6) spełniał jedynie funkcję potwierdzenia danych (*certificazione anagrafica*), natomiast w rozumieniu art. 2 dekretu legislacyjnego nr 228/2001 pozwala również przeciwstawić osobom trzecim określone fakty istotne dla zagwarantowania przejrzystości rynku (art. 2193 wł. k.c.). Szerzej na ten temat zob. C. Focacetti, *Commento all'art. 2 del d. legisl. n. 28 del 2001*, „Nuovo Diritto Agrario” 2001, s. 389 i n.; A. Germanò, *Commento all'art. 4...*, s. 282.

zakres podmiotowy stanowi *novum* wobec poprzedniej regulacji, obejmującej producentów rolnych, którymi mogli być właściciele gruntów bezpośrednio je uprawiający, dzierżawcy, najemcy, osadnicy oraz ich spółdzielnie i konsorcja. Na podkreślenie zasługuje wprowadzone przez art. 1 dekretu nr 228/2001 zrównanie z pozycją przedsiębiorcy rolnego spółdzielni przedsiębiorców rolnych i ich konsorcjów, gdy w podstawowej działalności rolniczej i działalności powiązanej (m.in. sprzedaży) w przeważającej mierze wykorzystują produkty wytworzone przez wspólników.

Zrównanie dotyczy także spółek osobowych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, założonych przez przedsiębiorców rolnych, prowadzących wyłącznie działalność w zakresie obróbki, przechowywania, przetwarzania, komercjalizacji i dowartościowywania produktów rolnych dostarczonych przez wspólników (w rozumieniu art. 1 ust. 1094 ustawy nr 296 z 27 grudnia 2006 r.¹⁹). W konsekwencji, sprzedaż prowadzona zarówno przez pojedynczego przedsiębiorcę, jak przez podmioty zbiorowe i w formie zbiorowej jest podporządkowana tej samej regulacji.

Od podmiotów prowadzących sprzedaż produktów rolnych ustawodawca wymaga spełnienia kryterium etycznego swoistego dla zawodów zaufania publicznego. Zgodnie z art. 4 ust. 6 ustawy, nie mogą prowadzić sprzedaży bezpośredniej przedsiębiorcy rolni indywidualni lub członkowie spółek osobowych lub prawnych, których zarządcy w ciągu ostatnich pięciu lat poprzedzających rozpoczęcie działalności sprzedaży byli karani prawomocnym wyrokiem sądu w związku z pełnieniem funkcji w spółkach, za przestępstwa określone w przepisach higieniczno-sanitarnych lub oszustwa w przygotowywaniu żywności. Zakaz jest skuteczny przez okres pięciu lat od uprawomocnienia się wyroku skazującego. Wskazany wymóg wydaje się uzasadniony, biorąc pod uwagę, że jakość żywności wytwarzanej przez producenta może mieć wpływ na zdrowie, a nawet życie konsumentów²⁰.

Jeżeli chodzi o dobra, które mogą być przedmiotem sprzedaży, art. 4 ust. 1 stanowi, że przedsiębiorcy rolni mogą bezpośrednio detalicznie sprzedawać produkty roślinne i zwierzęce pochodzące w przeważającej mierze z własnych gospodarstw, przy spełnieniu przepisów higieniczno-

¹⁹ Legge 27 dicembre 2006, nr 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*, „Gazzetta Ufficiale”, nr 299, z 27 grudnia 2006 r., Supplemento Ordinario nr 244.

²⁰ F. Albisinni krytykuje pominięcie przez nową regulację przestępstw w zakresie ekonomii publicznej, przemysłu i handlu nieżywnościowego, zob. idem, *La vendita diretta di prodotti agricoli...*, s. 7.

-sanitarnych. Takie sformułowanie jest zgodne z art. 2135 ust. 3 wł. k.c., który przewiduje wprost, że w odniesieniu do komercjalizacji i przetwarzania produktów jako przedmiotowe kryterium powiązania stosuje się parametr przewagi. Wyjaśnienie pojęcia przewagi nastąpi w dalszej części artykułu. Art. 4 ust. 5 dodaje, że regulacja w zakresie sprzedaży bezpośredniej ma zastosowanie także do produktów przetworzonych, otrzymanych w następstwie obróbki i przetworzenia produktów rolnych i zwierzęcych, „których celem jest kompletne wykorzystanie cyklu produkcyjnego przedsiębiorstwa”.

Ustawodawca zezwala więc przedsiębiorcy na wykonywanie sprzedaży bezpośredniej w ramach rolnego reżimu nie tylko produktów w stanie naturalnym wytworzonych w przeważającej mierze we własnym gospodarstwie rolnym, ale także produktów pochodnych, otrzymanych w wyniku obróbki lub przetwórstwa również we własnym gospodarstwie, oraz produktów nabytych (w ilości nieprzeważającej w stosunku do własnych). Innymi słowy, produkty w stanie naturalnym, jak i produkty przetworzone (roślinne i zwierzęce) mogą być przedmiotem sprzedaży przez przedsiębiorców rolnych, pod warunkiem że są otrzymywane (w przeważającej mierze) w wyniku różnych rodzajów działalności zdefiniowanych w art. 2135 wł. k.c.²¹ Sprzedaż wymienionych rodzajów dóbr nie jest uwarunkowana żadnym zezwoleniem lub inną formą reglamentacji, o czym będzie mowa dalej.

Z dyspozycji art. 4 ust. 1 i 5 wynika rozszerzony zakres przedmiotowy zastosowania regulacji w stosunku do ustawy nr 59 z 1963 r., w której ustanowiono, by sprzedawane produkty – w wypadku braku licencji handlowej – były wyłącznie produktami otrzymanymi bezpośrednio w wyniku działalności prowadzonej na gruntach wykorzystywanych rolniczo przez producenta rolnego pod sankcją odebrania mu pozwolenia²². Dekret nr 228/2001 – przeciwnie – pozwala przedsiębiorcy rolnemu stosować uproszczone procedury, nawet jeżeli zamierza sprzedawać (w ilości nieprzeważającej w stosunku do własnych) produkty niepochodzące z prowadzonej podstawowej działalności rolniczej.

²¹ S. Bolognini, op. cit., s. 217.

²² Art. 1 ustawy nr 59 z 9 lutego 1963 r. stanowił, że „producenci rolni indywidualni lub zrzeszeni nie mają obowiązku uzyskania licencji, o której mowa w królewskim dekreście nr 2174 z 16 grudnia 1926 r., na sprzedaż detaliczną w obrębie własnej gminy lub gmin sąsiednich produktów otrzymanych na własnych gruntach z uprawy lub hodowli, nie wykluczając wszystkich innych ułatwień określonych przez obowiązujące ustawy dla sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych konsumentom”.

4. Jeżeli chodzi o formy sprzedaży bezpośredniej, zgodnie z treścią art. 4, przedsiębiorcy rolni (indywidualni lub zrzeszeni) mogą sprzedawać detalicznie własne produkty na całym terytorium Włoch: w formie obwoźnej (ust. 2), jak również w punktach stałych „na obszarach publicznych lub w lokalach otwartych dla klientów” (ust. 4). Art. 4 wyodrębnia więc dwie formy sprzedaży bezpośredniej: w punktach stałych oraz w formie obwoźnej, do której zalicza się również sprzedaż elektroniczną. Trzecią formą, wspomnianą *expressis verbis* w ustawie nr 81 z 2006 r.²³, jest sprzedaż bezpośrednia detaliczna prowadzona na powierzchniach otwartych w obrębie gospodarstwa rolnego lub na innym terenie będącym we władaniu przedsiębiorcy rolnego. Rozpoczęcie sprzedaży poza powyższym obszarem uwarunkowane jest wcześniejszym zgłoszeniem do gminy zamiaru jej podjęcia, bez konieczności uzyskania zezwolenia (wymaganego przez poprzednio obowiązującą regulację: ustawie nr 59 z 1963 r.). W szczególności procedura zgłoszenia różni się w zależności od formy sprzedaży.

Art. 4 ust. 2 precyzuje, że sprzedaż produktów rolnych w formie obwoźnej wymaga wcześniejszego zgłoszenia do gminy, w której znajduje się siedziba gospodarstwa wytwarzającego przedmiotowe produkty rolne, i może być podjęta po upływie 30 dni od daty wpłynięcia zgłoszenia. Ponadto zgłoszenie powinno zawierać, oprócz danych wnioskodawcy, wpis do rejestru przedsiębiorstw, dane dotyczące położenia gospodarstwa, specyfikację produktów rolnych i sposób sprzedaży łącznie ze sprzedażą elektroniczną (ust. 3). Z tak sformułowanych wymogów wynika, że producent rolny jeszcze przed rozpoczęciem sprzedaży musi mieć pewność co do rodzajów produktów, które chce sprzedawać, oraz co do sposobów prowadzenia sprzedaży.

W przypadku prowadzenia sprzedaży w punktach stałych, w miejscach publicznych lub w lokalach otwartych dla klientów, zgłoszenie powinno być zaadresowane do wójta gminy, w której zamierza się sprzedawać (art. 4 ust. 4). Zgłoszenie dotyczące zamiaru prowadzenia sprzedaży na stoiskach musi obejmować wniosek o przyznanie stoiska w rozumieniu art. 28 dekretu legislacyjnego nr 114 z 1998 r. Należy przy tym wspomnieć o ostatniej zmianie treści art. 28 ust. 15 wspomnianego dekretu legislacyjnego. Stanowi ona, że gminy zgodnie z przepisami wydanymi przez regiony,

²³ Legge 11 marzo 2006, nr 81, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agro-industria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa*, „Gazzetta Ufficiale”, nr 59, z 11 marca 2006 r., Supplemento Ordinario nr 58.

ustalając całkowitą powierzchnię obszarów przeznaczonych na prowadzenie sprzedaży na obszarach publicznych oraz sposób przyznawania stoisk i ich powierzchni, muszą wyodrębnić kryteria przyznawania powierzchni przedsiębiorcom rolnym zajmującym się sprzedażą bezpośrednią w rozumieniu art. 4 dekretu nr 228/2001. Przedsiębiorca rolny indywidualny lub zrzeszony, który ma wpis do rejestru przedsiębiorców i dopełnił prostych wymogów proceduralnych, może przystąpić do sprzedaży bezpośredniej – zarówno w formie obwoźnej, jak i w stałym punkcie – produktów wytworzonych we własnym gospodarstwie, oczywiście z zachowaniem norm higieniczno-sanitarnych, a w wypadku gdy sprzedaż ma miejsce w sklepie – także norm urbanistyczno-katastralnych²⁴.

Istotną rolę w uproszczeniu wymagań administracyjnych mają przepisy zmieniające art. 4 ust. 2 dekretu nr 228/2001, wprowadzone w art. 2-*quinquies* dekretu z mocą ustawy nr 2 z 2006 r., przekształconego w ustawę nr 81 z 2006 r. W szczególności stanowi on, że dla sprzedaży detalicznej prowadzonej na powierzchni otwartej w obrębie gospodarstwa rolnego lub na innych obszarach prywatnych pozostających we władaniu przedsiębiorców rolnych nie jest wymagane zgłoszenie rozpoczęcia działalności. Zgłoszenie nie jest więc w ogóle wymagane, jeżeli sprzedaż detaliczna odbywa się na powierzchniach otwartych w obrębie gospodarstwa rolnego lub na innych obszarach będących we władaniu producenta.

Podsumowując kwestie dotyczące wymagań administracyjnoprawnych, należy zauważyć, że dekret nr 228/2001 przewidział istotne uproszczenia w zakresie sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w porównaniu z ustawą nr 59 z 9 lutego 1963 r. (już nieobowiązującą). Pozwolenie wydawane przez gminę zostało zastąpione instrumentem prywatnoprawnym, jakim jest zgłoszenie. Ma ono zastosowanie zarówno w przypadku sprzedaży obwoźnej, jak i sprzedaży w miejscach stałych poza gospodarstwem rolnym. Sprzedaż może być prowadzona po upływie 30 dni od wpłynięcia zgłoszenia. Wskazane ułatwienie wpisuje się w szerszy proces uproszczenia procedur rozpoczynania działalności w przypadkach, gdy wykonywanie działalności prywatnej nie podlega limitom lub reglamentacji i nie jest konieczne dostarczanie dowodów potwierdzających spełnienie wymogów²⁵. Przykładem takiej działalności jest agroturystyka, dla której ustawa o agroturystyce nr 96/2006, zamiast

²⁴ Nie można prowadzić handlu na nieruchomości wpisanej w katastrze jako mieszkanie; tak F. M. Agnoli, op. cit., s. 369.

²⁵ F. Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli...*, s. 5.

pozwolenia wprowadziła zgłoszenie rozpoczęcia działalności agroturystycznej²⁶.

Art. 4 dekretu nr 228/2001, upraszczając procedurę rozpoczęcia działalności, w zasadzie rozszerzył na sprzedaż bezpośrednią prowadzoną przez przedsiębiorcę rolnego model prawny wprowadzony przez art. 7 dekretu nr 114/1998 dla „działalności sąsiedzkich”²⁷, chociaż z pewnymi istotnymi różnicami. Przede wszystkim lokale przeznaczone przez przedsiębiorcę rolnego na sprzedaż bezpośrednią nie są podporządkowane ograniczeniom powierzchni, podczas gdy w działalności sąsiedzkiej powierzchnia przeznaczona na sprzedaż jest skromna²⁸, a w zgłoszeniu rozpoczęcia sprzedaży przedsiębiorca rolny zobowiązany jest podać „specyfikację produktów, które zamierza sprzedawać” (art. 4 ust. 3 dekretu nr 228/2001). Przedsiębiorcy handlowi zobowiązani są jedynie do podania jednego z dwóch działów handlowych: żywnościowego lub nieżywnościowego, w ramach którego zamierzają prowadzić sprzedaż, bez konieczności podawania poszczególnych produktów²⁹.

Spośród rodzajów sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwie rolnym należy także wspomnieć o sprzedaży w ramach działalności agroturystycznej, o której mowa w art. 10 ustawy o agroturystyce nr 96/2006. W zakresie sprzedaży produktów własnych, nieprzetworzonych lub przetworzonych, a także typowych produktów lokalnych przez przedsiębiorstwo rolne prowadzące agroturystykę wskazany przepis odsyła do omawianego art. 4 dekretu nr 228/2001. W tym miejscu warto dodać, że użyte w art. 10 pojęcie typowych produktów lokalnych, wyodrębnione na podstawie kryterium jakościowego i pochodzenia geograficznego, rodzi wątpliwości interpretacyjne co do zasadności zakwalifikowania ich do produktów, dla których art. 4 ust. 8 dekretu nr 228/2001 ustala limit dochodów, o którym będzie mowa w dalszej części³⁰.

Jeżeli chodzi o ramy czasowe prowadzenia działalności, na podstawie derogacji z art. 4 ust. 7 do wykonywania sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych nie stosuje się szczególnych przepisów określonych dla

²⁶ Zob. art. 6 ust. 2 ustawy nr 96/2006 o agroturystyce (*Legge 20 febbraio 2006, n. 96 „Disciplina dell’agriturismo”*), „Gazzetta Ufficiale”, nr 63, z 16 marca 2006 r.; szerzej zob. A. Kapala, *Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej. Studium prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 97 i n.

²⁷ Szerzej na ten temat zob. F. Albinini, *La vendita diretta dei prodotti agricoli...*, s. 5 i n.

²⁸ Zob. art. 4 d. lgs. nr 114 z 1998 r.

²⁹ Zob. art. 7 d. lgs. nr 114 z 1998 r.

³⁰ Szerzej zob. M. R. Alabrese, *op. cit.*, s. 6.

sprzedaży w odniesieniu do wymogów dostępu do działalności, planowania sieci dystrybucji, a także co do godzin otwarcia i zamknięcia usług sprzedaży. Tym samym przesądzony został spór w orzecznictwie dotyczący zastosowania do sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych zakazu sprzedaży w niedziele i święta, określonego dla sprzedaży detalicznej przez art. 11 ust. 4 dekretu 114/1998.

5. Warto podkreślić, że rolnik nie traci swojego uprzywilejowanego statusu przedsiębiorcy rolnego nie tylko wtedy, gdy sprzedaje własne produkty, ale także gdy sprzedaje produkty spoza gospodarstwa (w ilości nieprzeważającej względem własnych). Kupując cudze produkty, a następnie sprzedając je razem ze swoimi, zajmuje się kupnem i sprzedażą, które w art. 2195 uznano za typową działalność handlową. Jak wspomniano, o rolniczym charakterze tej działalności decyduje kryterium powiązania sprzedaży z działalnością rolniczą, którym jest parametr przewagi produktów pochodzących z własnej działalności wytwórczej.

Art. 4 nie wyjaśnia, jak należy rozumieć przewagę (np. w sensie „ilościowym” czy „wartości”), ale ust. 8 analizowanego artykułu zawiera – co prawda sporządzony dla innych celów – system kalkulacji oparty na wysokości dochodów. Zgodnie z jego dyspozycją, gdy kwota dochodów pochodzących ze sprzedaży produktów niewytworzonych w gospodarstwie przedsiębiorcy rolnego w ciągu poprzedniego roku solarnego będzie wyższa niż 80 milionów lirów dla przedsiębiorców indywidualnych i wyższa niż 2 miliardy lirów dla spółek, zastosowanie mają przepisy cytowanego dekretu nr 114 z 1998 r. o regulacji handlowej. Wskazane limity zostały podniesione do kwoty 160 000 euro dla przedsiębiorców indywidualnych i 4 milionów euro dla spółek³¹.

Limit został określony w sposób absolutny, a więc niezależnie od wartości produktów gospodarstwa i od ich stosunku procentowego względem produktów zewnętrznych. W zasadzie ustawodawca uznał, że kwota dochodów, która przekroczy wskazane limity, spowoduje przewagę działalności kupna w celu odsprzedaży nad działalnością produkcyjną³². Zatem z chwilą przekroczenia wskazanych limitów działalność automatycznie nabiera charakteru handlowego i jest podporządkowana odpowiedniej regulacji³³.

³¹ Zmiana wprowadzona przez art. 1 ust. 1064 ustawy nr 296/2006 (*Legge finanziaria* 2007).

³² Tak M. R. Alabrese, op. cit., s. 5.

³³ F. M. Agnoli, op. cit., s. 369.

6. Omawiając zagadnienia powiązania (które przede wszystkim stanowi warunek „rolniczości”) i przewagi, nie można pominąć regulacji podatkowych. Te ostatnie, określając dobra, które są przedmiotem działalności rolniczej, i ustalając sposób oceny przewagi, wprowadzają znacznie bardziej restrykcyjne limity niż przepisy prawa cywilnego. W konsekwencji działalność kwalifikowana w rozumieniu przepisów prawa cywilnego, jako powiązana i niemająca formy przeważającej, nie zawsze jest za taką uznawana przez prawo podatkowe.

Przybliżenie tej tematyki wydaje się interesujące z punktu widzenia rolników, zwłaszcza w kwestii ustalenia, czy dochód z prowadzonej przez nich bezpośredniej sprzedaży detalicznej produktów rolnych kwalifikuje się do podatku katastralnego, a więc podatku ustalanego na podstawie dochodu rolnego terenu, oraz czy ich działalność podlega szczególnemu reżimowi VAT zarezerwowanemu dla przedsiębiorców rolnych³⁴.

W art. 32 dekretu Prezydenta Republiki nr 917 z 1986 r. o podatku dochodowym³⁵ zawarto odrębny katalog rodzajów działalności rolniczej, który uzupełnia się dekretem ministerialnym. Obowiązującym obecnie jest dekret Ministra Gospodarki i Finansów z 11 lipca 2007 r., w którym dodano 9 nowych form działalności do wspomnianego katalogu³⁶.

Sprzedaż produktów rolnych nabytych na rynku, nawet w ilości nieprzeważającej w stosunku do produktów pochodzących z własnego gospodarstwa, nie jest uznawana za działalność powiązaną, a w konsekwencji dochody są opodatkowane na zasadach ogólnych dla przedsiębiorstw. Zgodnie z wyjaśnieniami Agencji Skarbowej³⁷ (Agenzia dell'Entrate),

³⁴ Ibidem, s. 370.

³⁵ *Testo Unico Imposte sui Redditi*, „Gazzetta Ufficiale”, nr 302, z 31 grudnia 1986 r. (dalej: dekret o podatku dochodowym).

³⁶ Dekret z 11 lipca 2007 r., Individuazione dei beni che possono essere oggetto delle attività agricole connesse di cui all'articolo 32 del testo unico delle imposte sui redditi, „Gazzetta Ufficiale”, nr 193, z 21 sierpnia 2007 r., w załączniku wymienia następujące rodzaje działalności, kwalifikowane jako rolnicze powiązane: produkcja mięs i produktów mięsnych; obróbka i przechowywanie ziemniaków, z wyłączeniem produkcji purè, snacków i frytek; obróbka i przechowywanie owoców i warzyw, produkcja suchych owoców i warzyw; produkcja oliwy z oliwek i siemienia oleistego, łącznie z kukurydzą (olej kukurydziany); obróbka higieniczna mleka i produkcja przetworów mlecznych; obróbka zboża; suszenie ziół leczniczych; obróbka, rafinacja miodów i ich konfekcjonowanie; produkcja win, octów, cydrów i innych napojów fermentowanych.

³⁷ Okólnik nr 44/E z 15 listopada 2004 r. wydany przez Agencję Skarbową. Agencja ta jest organem publicznym nadzorowanym przez Ministerstwo Gospodarki i Finansów. Pełni funkcje związane z obsługą i dochodzeniem należności podatkowych w celu zapewnienia najwyższego poziomu wykonania zobowiązań podatkowych; szerzej zob. dekret legislacyjny nr 300 z 30

zakwalifikowanie dochodu ze sprzedaży produktów rolnych, które w części składają się z produktów nabytych, do dochodów rolnych zależy od tego, czy produkty nabyte zostały poddane przed sprzedażą obróbce (np. mycie i pakowanie warzyw, suszenie) lub przetworzeniu. Ponadto produkty nabyte muszą należeć do tej samej kategorii produktów, do której należą produkty gospodarstwa.

Trzeba wspomnieć, że obróbka produktu rolnego różni się od przetwarzania tym, że w pierwszym wypadku dobro zachowuje swoje własne istotne cechy, choć jest przedmiotem manipulacji (takich jak np. mycie lub krojenie owoców w celu ich sprzedaży), natomiast przetwarzanie polega na stworzeniu produktu żywnościowego na bazie surowca naturalnego (np. przetworzenie owoców na dżem, ziarna na mąkę i ewentualnie na ciasto lub chleb). Nie wszystkie procesy obróbki i przetwarzania są działalnością powiązaną – tylko te zawarte w katalogu określonym przez Ministra Gospodarki i Finansów.

Należy również mieć na uwadze, że obróbka lub przetwarzanie w praktyce mogą mieć mniej lub bardziej intensywny charakter, dlatego nie zawsze kwalifikuje się je jako działalność powiązaną³⁸. Art. 2135 wł. k.c. wymaga zastosowania w przeważającej mierze wyposażenia lub środków gospodarstwa normalnie wykorzystywanych w prowadzonej działalności rolniczej, w tym w działalności dowartościowywania obszarów i dziedzictwa wiejskiego i leśnego lub agroturystyce zdefiniowanych w ustawie³⁹. Wynika z niej, że czynności dokonywane w odniesieniu do danego produktu muszą zaliczać się do normalnej praktyki rolnej. Warunek ten sprawia najwięcej wątpliwości, zważywszy, że przetwórstwo wymaga skomplikowanych operacji, nie zawsze możliwych do wykonania w gospodarstwie rolnym⁴⁰.

Podsumowując, dochody ze sprzedaży bezpośredniej dóbr otrzymanych w części przez zakup z innych gospodarstw kwalifikuje się jako: a) dochód rolny (podległy opodatkowaniu katastralnemu zgodnie z art. 32 dekretu o podatku dochodowym), jeżeli w wyniku działalności powiązanej polegającej na przetwórstwie powstaje produkt zawarty w tabeli dekretu ministerialnego; b) dochód przedsiębiorstwa (opodatkowany w for-

lipca 1999 r. (o Reformie Bassanini w sprawie organizacji rządu), *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, „Gazzetta Ufficiale”, nr 203, z 30 sierpnia 1999 r., Supplemento Ordinario nr 163.

³⁸ F. M. Agnoli, op. cit., s. 369.

³⁹ Chodzi o ustawę o agroturystyce nr 96/2006.

⁴⁰ F. M. Agnoli, op. cit., s. 369.

nie ryczałtu zgodnie z art. 56 bis), jeżeli produkt nie jest zawarty w tabeli, ale jest produktem działalności przetwórczej kwalifikowanej jako działalność powiązana; c) dochód przedsiębiorstwa handlowego (opodatkowanego analitycznie według skali z art. 56), zarówno wówczas, gdy sprzedaż produktów nabytych, zawartych (lub nie) w tabeli nie jest poprzedzona obróbką lub działalnością przetwórczą, jak i wówczas, gdy poddano je takim procesom, ale nie mogą być one uznane za działalność powiązaną z podstawową działalnością rolną, ponieważ nie należą do normalnej praktyki rolnej⁴¹.

Jeżeli chodzi o pojęcie przewagi z art. 4 dekretu nr 228/2001, na podstawie interpretacji dokonanej przez organy finansowe⁴² ustala się ją poprzez porównanie ilościowe między produktami uzyskanymi z własnej podstawowej działalności rolniczej a produktami nabytymi od podmiotów trzecich. Tego rodzaju porównanie dotyczy produktów należących do tej samej kategorii. W wypadku produktów należących do różnych kategorii warunek przewagi ustala się w sensie jakościowym, porównując „wartość normalną” produktów rolnych otrzymanych z podstawowej działalności rolniczej z wartością produktów nabytych od podmiotów trzecich⁴³.

7. Podsumowując niniejsze rozważania, należy w pierwszej kolejności podkreślić pozytywne zmiany wprowadzone przez ustawodawcę włoskiego, ułatwiające podejmowanie sprzedaży bezpośredniej i rozszerzające możliwości jej prowadzenia.

Expressis verbis potwierdzony został szczególny charakter regulacji w zakresie sprzedaży bezpośredniej, do której nadal nie mają zastosowania przepisy ogólne z dekretu nr 114/1998 o działalności handlowej, chyba że wysokość dochodów uzyskanych ze sprzedaży produktów nie pochodzących z własnych gospodarstw przekroczy określone limity. Art. 4 dekretu nr 228/2001 przyznał możliwość prowadzenia sprzedaży również przedsiębiorcom rolnym zrzeszonym. Rozszerzył zakres dóbr podlegających sprzedaży o produkty w stanie przetworzonym oraz o produkty pochodzące z innych gospodarstw (w ilości nieprzeważającej). Procedura administracyjna, polegająca na obowiązku uzyskania pozwolenia, została

⁴¹ Szerzej na ten temat zob. *ibidem*, s. 371.

⁴² Zob. pismo Krajowego Zrzeszenia Gmin Włoskich (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) z 25 października 2005 r. dostarczające gminom wskazówek w zakresie stosowania art. 4 dekretu nr 228 z 2001 r. lub okólnik nr 44/E z 15 listopada 2004 r. wydany przez Agencję Skarbową.

⁴³ Okólnik nr 44/E z 15 listopada 2004 r. wydany przez Agencję Skarbową.

uproszczona i ograniczona do złożenia zawiadomienia do gminy o rozpoczęciu sprzedaży. Ponadto omawiana działalność nie jest ograniczona terytorialnie, jej prowadzenie możliwe jest na całym terytorium Włoch. Uwzględniona została również możliwość sprzedaży produktów rolnych drogą „sprzedaży elektronicznej”. Ta nowoczesna forma zyskuje coraz większe zainteresowanie, jest bowiem stosunkowo łatwym, tanim i skutecznym sposobem poszerzenia kręgu potencjalnych klientów zaopatrujących się w produkty.

Mimo niewątpliwych uproszczeń, nie brakuje głosów krytyki w odniesieniu do obowiązującej regulacji⁴⁴. Brak harmonizacji pomiędzy regulacją podatkową, handlową a rolną może powodować istotne trudności. Przykładem może być sytuacja, gdy rolnik prowadzi sprzedaż bezpośrednią produktów pochodzących z innych gospodarstw w granicach określonego limitu przychodów, działając na podstawie zwykłego zgłoszenia rozpoczęcia działalności. Jeżeli dysponuje większą powierzchnią niż dozwolona dla „działalności sąsiedzkich”, a przekroczy w trakcie roku wskazany limit przychodów, będzie musiał uzyskać pozwolenie, bowiem jego działalność będzie podlegała regulacji handlowej (dekretowi nr 114 z 1998 r.)⁴⁵. W tej sytuacji, z powodu braku odpowiedniego zezwolenia, do czasu jego otrzymania będzie mu groził zakaz prowadzenia działalności.

Tego rodzaju trudności mogą wystąpić zwłaszcza w odniesieniu do działalności agroturystycznej, w której – z powodu potrzeby oferowania różnorodnych produktów – trudno jest rozplanować wartość sprzedaży w ramach restrykcyjnego planowania *ex ante*⁴⁶. Dlatego konieczne jest wypracowanie „reguł szczególnych”⁴⁷. Obowiązujące kryterium pozabawione jest spójności systemowej, jak zauważa doktryna⁴⁸, oceniając kryteria przewagi oparte na dochodzie wprowadzone w innych regulacjach⁴⁹. Stanowi o charakterze rolniczym działalności, choć jest całkowicie obce definicji działalności rolniczych. Ponadto może powodować istotne niedogodności dla przedsiębiorcy rolnego, decydując o jego statusie handlowym tylko dlatego, że działalność prowadzona przez niego w ten sam spo-

⁴⁴ Zob. np. F. Albinini, *Commento all'art. 10, l. n. 96/2006...*, s. 603.

⁴⁵ Zob. art. 10 ust. 8 dekretu nr 228 z 2001 r.

⁴⁶ Tak F. Albinini, *Commento all'art. 10, l. n. 96/2006...*, s. 603.

⁴⁷ L. Costato, *Corso di diritto agrario*, wyd. 3 (współpraca z L. Russo), Padova 2007, s. 111.

⁴⁸ Tak F. Albinini, *La vendita diretta dei prodotti agricoli...*, s. 11.

⁴⁹ Art. 2 ustawy nr 201 z 5 lutego 1992 r. (*Norme concernenti l'attività di acquacoltura*) oraz art. 2 ustawy nr 349 z 23 sierpnia 1993 r. (*Norme in materia di attività cinotecnica*).

sób w jakimś okresie przyniosła większy dochód⁵⁰. Doktryna przyznaje większą zasadność kryterium opracowanemu przez organy finansowe, opierającemu się na przewadze oferty sprzedaży (możliwemu do określenia *ex ante* przez producenta rolnego)⁵¹.

Otwartym pozostaje pytanie, czy w ramach omawianej regulacji mogą być sprzedawane także produkty rzemiosła. W doktrynie sformułowano propozycję wykładni rozszerzającej treść art. 4, wskazując – z jednej strony – że ustawodawca nie użył wprost słowa „żywność”, ale szerszej kategorii „produkty”⁵². Z drugiej zauważa się, że przepis dotyczący przestępstw w dziedzinie higieniczno-sanitarnej i oszustw w przygotowywaniu żywności może sugerować, iż produkty będące przedmiotem sprzedaży powinny być rolne lub żywnościowe⁵³.

Warto wspomnieć o kwestii bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych w kontekście działalności agroturystycznej. Ustawa nr 96 z 2006 r. o agroturystyce w tym zakresie odsyła do przepisów art. 4 dekretu nr 228/2001⁵⁴. Dla rozpoczęcia obu działalności zostały przewidziane oddzielne procedury administracyjne. Procedura rozpoczęcia działalności agroturystycznej określona w art. 6 ust. 2 ustawy nr 96/2006 jest łatwiejsza, pozwala bowiem na rozpoczęcie działalności z chwilą zawiadomienia o tym zamiarze gminy, na terenie której ma siedzibę przedsiębiorstwo. Gmina w ciągu 60 dni, w wypadku uzasadnionych uchybień, może wstrzymać prowadzenie działalności. Natomiast dla podjęcia działalności sprzedaży poza gospodarstwem rolnym konieczne jest oddzielne zgłoszenie oraz upływ 30 dni.

W doktrynie formułowane są wątpliwości co do zasadności funkcjonowania oddzielnych procedur w wypadku, gdy obie formy działalności prowadzone są przez tego samego przedsiębiorcę rolnego i cechuje je ścisły związek⁵⁵. Dlatego proponuje się, aby pozwolenie na wykonywanie działalności agroturystycznej obejmowało również sprzedaż produktów gospodarstwa i innych produktów stosowanych w prowadzeniu działalności agroturystycznej⁵⁶.

⁵⁰ L. Costato, *Corso di diritto agrario...*, s. 111.

⁵¹ Zob. szerzej F. Albinini, *La vendita diretta dei prodotti agricoli...*, s. 12.

⁵² S. Bolognini, *op. cit.*, s. 220.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Odsyła także (w sposób nieprawidłowy, jak zauważa doktryna) do nieobowiązującej ustawy nr 59 z 1963 r.; zob. np. F. Albinini, *Commento all'art. 10, l. n. 96/2006...*, s. 604.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 605.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 607.

Kolejna kwestia, świadcząca o niespójności obu regulacji, wiąże się z treścią art. 10 ustawy nr 96 z 2006 r. o agroturystyce. Przepis ten odnosi się do sprzedaży produktów gospodarstwa i typowych produktów lokalnych zgodnie z celami określonymi w art. 1, a dotyczącymi wspierania produktów regionalnych. Jak zauważa doktryna, przez sformułowanie „typowe produkty lokalne” w art. 10 ustawy nr 96/2006 ustawodawca prawdopodobnie miał zamiar podkreślić rolę, jaką ma do spełnienia agroturystyka w promocji produktów rolnych pochodzących z oznaczonego obszaru, zwłaszcza produktów o chronionej nazwie pochodzenia oraz produktów o chronionym pochodzeniu geograficznym.

Intencja ta uwidacznia się w całym tekście ustawy nr 96/2006, a szczególnie w art. 1, który w lit. f wyraźnie zwraca uwagę na potrzebę wsparcia produkcji typowych i jakościowych oraz tradycji enogastronomicznych, a także w art. 2, który do działalności agroturystycznej zalicza podawanie posiłków i napojów składających się w przeważającej mierze z własnych produktów i lokalnych produktów rolnych, łącznie z produktami alkoholowymi i spirytusowymi, z preferencją dla produktów typowych i oznaczonych jako DOP, IGP, DOC, DOCG, lub zawartych na krajowej liście tradycyjnych produktów rolno-spożywczych.

Można przyjąć hipotezę, że przez sformułowanie „typowe produkty lokalne” ustawodawca rozumie produkty niepochodzące z gospodarstwa, które – zgodnie z art. 4 dekretu nr 228/2001 – mogą być przedmiotem sprzedaży, ale nie w przeważającej mierze w stosunku do własnych produktów. Biorąc pod uwagę określony w powyższym artykule limit dochodów osiąganych ze sprzedaży produktów spoza gospodarstwa (a właśnie do takich będą często należeć „typowe produkty lokalne”), można stwierdzić, że norma z art. 10 tylko pozornie wspiera rozpowszechnianie typowych produktów lokalnych, nie odgrywając w rzeczywistości większej roli⁵⁷.

Warto również zastanowić się, jak omawiana regulacja przedstawia się na tle polskiego ustawodawstwa, które, w przeciwieństwie do włoskiego, nie poświęca tej problematyce należytej uwagi. Świadczy o tym brak przepisów systemowych regulujących w sposób kompleksowy wykonywanie tej działalności, i umiejscawiających ją w ramach działalności prowadzonej przez rolnika. Regulacja dotycząca sprzedaży bezpośredniej zawarta jest w przepisach podatkowych⁵⁸, a definicje działalności rolni-

⁵⁷ Ibidem, s. 611.

⁵⁸ Zob. art. 21 ust. 1 pkt 71 i 72 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Na ten temat A. Kapała, *Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 82-83.

czej występujące w prawie polskim dotyczą jedynie tradycyjnie pojmowanej produkcji rolnej⁵⁹. Nie tylko nie obejmują działalności o charakterze nierolniczym (takich jak agroturystyka, świadczenie usług na rzecz obszarów wiejskich i ochrony środowiska), ale pomijają nawet tak istotne fazy poprodukcyjne, jak obróbka, przetwórstwo, sprzedaż produktów rolnych, które są koniecznym etapem działalności rolniczej⁶⁰. Również włoska doktryna podkreśla, że sprzedaż produktów rolnych, prowadzona przez samego producenta stanowi normalną końcową fazę rolniczej działalności gospodarczej i ma szczególne znaczenie w zakresie związków przedsiębiorcy rolnego z rynkiem⁶¹.

W odróżnieniu od włoskiego, polski ustawodawca uniemożliwia rolnikom sprzedaż własnych produktów w stanie przetworzonym. W konsekwencji nie pozwala na pełne wykorzystanie cyklu produkcyjnego. Jest to również niekorzystne dla działalności agroturystycznej, która w ten sposób pozbawiona jest jednej ze swoich podstawowych atrakcji: możliwości zapoznawania turystów z wiejskimi produktami, wytwarzanymi tradycyjnymi metodami. Ponadto polskie przepisy wprowadzają ograniczenia terytorialne sprzedaży produktów rolnych tylko do obszaru województwa, które zamieszkuje rolnik, oraz województw ościennych oraz ilościowe (do poziomu maksymalnie rocznych plonów lub osobiście dokonanych zbiorów ziół i runa leśnego).

Rozwój sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych jest niewątpliwie zjawiskiem pożądanym zarówno z punktu widzenia przedsiębiorcy rolnego, jak i konsumenta, coraz bardziej świadomego w swoich wyborach w kwestii zakupów, zwłaszcza związanych z żywnością. Włoska regulacja wychodzi na przeciw tym potrzebom. Przyczynia się do wzmocnienia pozycji przedsiębiorcy rolnego nie tylko jako producenta, ale także jako jednego z liczących się podmiotów w sektorze rolno-spożywczym. Realizuje cel „całkowitego wykorzystania cyklu produkcyjnego przedsiębiorstwa”, ułatwiając zbycie produktów rolnych, które jest koniecznym i naturalnym etapem działalności przedsiębiorcy rolnego. Oferując możliwość sprzedaży produktów przetworzonych oraz produktów nabytych, uwzględnia konieczność różnicowania oferty produktów przez przedsiębiorców rolnych, przekładającą się na konkurencyjność prowadzonej przez nich działalności. Ponadto umożliwiając prowadzenia sprzedaży na obszarze całego kraju, istotnie wspiera ich dochodowość.

⁵⁹ Szerzej zob. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, s. 167.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 170.

⁶¹ A. Germanò, *Manuale di diritto agrario* (2006), s. 77.

DIRECT SALE OF AGRICULTURAL PRODUCTS AS AGRICULTURAL ACTIVITY IN ITALIAN LAW

Summary

The aim of the paper is to provide a more detailed characteristic of criteria determining the qualification of direct sale as related agricultural activity. Summing up the author presented conclusions concerning advantages and disadvantages of Italian regulations from the point of view of the agricultural entrepreneur, system cohesion and in the context of Polish regulations. The development of direct sale in case of agricultural products is definitely a desirable phenomenon both from the point of view of the agricultural entrepreneur and the consumer. The Italian regulations satisfy those needs. They contribute to a strengthening of the position of agricultural entrepreneurs, not only as producers, but also one of the important subjects in the agri-food sector. It realises the objective of “complete utilisation of the production cycle of an enterprise”, facilitating sales of agricultural products. At the same time the Italian regulations may be a perfect reference point for comparison with the fragmentary Polish regulations.

LA VENDITA DIRETTA DEI PRODOTTI AGRICOLI COME ATTIVITÀ AGRICOLA NEL DIRITTO ITALIANO

Riassunto

Lo scopo delle considerazioni è la caratteristica più particolareggiata dei criteri decisivi nel qualificare la vendita diretta nei termini di attività agricole connesse. Riassumendo, l'Autrice ha presentato le conclusioni sui vantaggi e gli svantaggi della regolazione italiana dal punto di vista degli imprenditori agricoli, della coerenza del sistema e anche sullo sfondo delle norme del diritto polacco. Lo sviluppo della vendita diretta dei prodotti agricoli è indubbiamente un fenomeno auspicabile dal punto di vista sia dell'imprenditore agricolo sia del consumatore. La regolazione italiana viene incontro a tali esigenze. Essa contribuisce a rafforzare la posizione dell'imprenditore agricolo, non solo in qualità di produttore, ma anche come uno dei principali protagonisti del settore agro-alimentare. Persegue anche l'obiettivo di „l'utilizzo complessivo del ciclo produttivo dell'impresa”, facilitando la vendita dei prodotti agricoli. Allo stesso tempo la regolazione italiana può essere un ottimo punto di riferimento per il confronto con la frammentata regolazione polacca.

AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA

Regulacja oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych w Stanach Zjednoczonych

1. Uwagi wstępne

Jedną z najbardziej aktualnych tendencji występujących na dzisiejszym rynku żywnościowym (nie tylko europejskim) jest poszukiwanie przez konsumentów tzw. żywności funkcjonalnej, tj. szeroko pojętej żywności prozdrowotnej¹. Konsumenci chcą się zdrowiej odżywiać, przestrzegają zbilansowanej diety i zwracają coraz większą uwagę na zawartość składników odżywczych w spożywanych przez siebie produktach. Tendencję tę obrazowo ilustruje przejście od koncepcji „odpowiedniego odżywiania” do koncepcji „optymalnego odżywiania”, czyli od stawiania akcentu na przeżycie i zaspokajanie głodu oraz bezpieczeństwo żywności do zwracania szczególnej uwagi na potencjał żywności w promocji zdrowia².

¹ Warto wskazać, że prawodawca unijny nie przyjął żadnej legalnej definicji żywności funkcjonalnej, co wiąże się m.in. z faktem, że pojęciu temu przypisuje się w nauce różne zakresy znaczeniowe. Roboczą definicję tego pojęcia wypracowano jednak w ramach unijnego projektu „Functional Food Science in Europe” (FUFOSE), realizowanego w latach dziewięćdziesiątych w ramach 4 Programu Ramowego. Zgodnie z nią przez „żywność funkcjonalną” należy rozumieć żywność, która w korzystny sposób oddziałuje na jedną bądź więcej funkcji organizmu poprzez efekt odżywczy, mający znaczenie zarówno dla polepszania zdrowia i dobrego samopoczucia, jak i redukcji ryzyka choroby. Żywność taka jest spożywana w jej normalnej formie (a więc nie jako pigułka, tabletki bądź inna forma suplementu diety). Tak A. Diplock, P. Aggett, M. Ashwell, F. Bornet, E. Fern, M. Roberfroid, *Scientific Concepts of Functional Foods in Europe: Consensus Document*, „British Journal of Nutrition” 81, 1999, dodatek 1, s. 1-27. Na temat pozaprawnego pojęcia żywności funkcjonalnej zob. też K. Krygier, *Żywność funkcjonalna – co to dziś oznacza?*, „Przemysł Spożywczy” 2011, nr 5, s. 14 i n.

² Tak A. Diplock, P. Aggett, M. Ashwell, F. Bornet, E. Fern, M. Roberfroid, op. cit., s. 1-27.

Naprzeciw tej tendencji wychodzą producenci żywności, którzy – by sprostać oczekiwaniom konsumentów – coraz więcej inwestują w innowacyjne rozwiązania technologiczne, pomagające udoskonalić żywność pod kątem jej właściwości zdrowotnych. Wprowadzają zatem na rynek coraz więcej produktów, deklarując ich pozytywny wpływ na zdrowie. Problem, jaki się z tym wiąże, polega na tym, że nie zawsze deklaracje te są wiarygodne. Odwoływanie się w oznakowaniu produktu do jego zdrowotnych właściwości jest skutecznym narzędziem marketingowym, w związku z czym producenci niekiedy dopuszczają się pewnych nadużyć, podając nieprawdziwe i niepotwierdzone naukowo informacje na temat szczególnych właściwości odżywczych lub zdrowotnych swoich wyrobów. Taka praktyka nieuchronnie musiała doprowadzić do podjęcia interwencji ze strony prawodawcy i przyjęcia przepisów mających na celu nie tylko ochronę konsumentów i zdrowia publicznego, ale także uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami.

Pierwszym krajem, który rozpoznał potrzebę regulacji warunków stosowania oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych, a więc wszelkich informacji świadczących o związku produktu spożywczego (bądź zawartej w nim substancji) ze stanem kondycji zdrowotnej, była Japonia. Już w 1991 r. wprowadzony tam został specjalny system zatwierdzania oświadczeń dotyczących wpływu żywności na ludzki organizm (*Foods for Specified Health Uses*, FOSHU), wymagający dla ich użycia istnienia wiarygodnych i potwierdzonych dowodów naukowych³.

Niedługo potem w ślad za rozwiązaniami japońskimi poszły Stany Zjednoczone, które już na początku lat dziewięćdziesiątych przyjęły pierwsze rozwiązania regulacyjne określające warunki i procedury stosowania tego rodzaju oświadczeń⁴. Najpóźniej problematykę tę podjął prawodawca unijny. Wprawdzie już w 1997 r. zauważono potrzebę regulacji oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych na obszarze Wspólnoty⁵, jednak dopiero 10 lat później weszły w życie konkretne przepisy regulujące tę

³ Szerzej zob. T. Shimizu, *Health Claims and Scientific Substantiation of Functional Foods – Japanese Regulatory System and the International Comparison*, „European Food and Feed Law Review” 2011, nr 3, s. 144 i n.

⁴ Na temat prowadzonej w USA debaty o potrzebie stworzenia sformalizowanych ram prawnych w zakresie żywności funkcjonalnej zob. P. J. Wisniewski, *Functional Food: Developing a Regulatory Approach in the United States*, „European Food and Feed Law Review” 2007, nr 3, s. 161 i n.

⁵ Por. „Zieloną Księgę” Komisji Europejskiej z 1997 r. dotyczącą ogólnych zasad prawa żywnościowego w Unii Europejskiej, *Green Paper on The General Principles of Food Law in the European Union*, COM(97) 176 final.

kwestię. Mowa tu o rozporządzeniu (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (dalej: rozporządzenie 1924/2006)⁶. Do dziś jednak ustanowiony w rozporządzeniu system nie został w pełni wdrożony, ponieważ wciąż jeszcze trwają prace nad wykazem dozwolonych oświadczeń zdrowotnych⁷.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie regulacji obowiązujących w tym zakresie w Stanach Zjednoczonych oraz próba dokonania ich oceny na tle rozwiązań legislacyjnych przyjętych przez prawodawcę unijnego.

2. Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w prawie USA

1. Do połowy lat osiemdziesiątych w Stanach Zjednoczonych obowiązywał ogólny zakaz zamieszczania na etykietach żywności jakichkolwiek stwierdzeń wskazujących na związek żywności z redukcją ryzyka choroby. Zakaz ten wynikał z przyjęcia przez Amerykańską Agencję ds. Żywności i Leków (U.S. Food and Drug Administration, dalej: FDA) stanowiska, że jakiegokolwiek stwierdzenie sugerujące, iż spożycie środka żywnościowego może zapobiegać chorobie, kwalifikuje ten środek jako lek i jest zakazane do czasu przeprowadzenia odpowiedniej procedury przewidzianej przy zatwierdzaniu leków⁸.

Przełomowym momentem w tym zakresie była sprawa firmy Kellogg, która w 1984 r. nawiązała współpracę z Krajowym Instytutem Nowotworów (działającym w ramach Państwowego Instytutu Zdrowia) w celu roz-

⁶ Dz. Urz. UE, L 404/9, z 30 grudnia 2006 r. W kwestii szczegółowego omówienia rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu nr 1924/2006 oraz pierwszych lat jego stosowania zob. np. A. Meisterernst, B. Haber, *The Silent Revolution – Legal Overview on Regulation (EC) 1924/2006 on Nutrition and Health Claims*, „European Food and Feed Law Review” 2007, nr 6, s. 339 i n.; A. Meisterernst, *A Learning Process? – Three Years of Regulation (EC) 1924/2006 on Nutrition and Health Claims Made on Foods*, „European Food and Feed Law Review” 2010, nr 2, s. 59 i n.; L. Petrelli, *Le nuove regole comunitarie per l'utilizzo di indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari*, „Rivista di Diritto Agrario” 2009, nr 1-3, s. 50 i n.

⁷ Więcej na ten temat zob. np. I. Wrześniewska-Wal, *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne – nowe obowiązki dla producentów*, „Przemysł Spożywczy” 2010, nr 7-8, s. 82 i n.; I. Wrześniewska-Wal, *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne. Aktualny stan prawny*, „Przemysł Spożywczy” 2011 nr 1, s. 22 i n.

⁸ Por. dokument niższej izby Kongresu, H. R. Rep. nr 538, 101 Cong., 2d Sess. 9 (1990), „U.S. Code Congressional & Administrative News” 1990, s. 3336-3338.

powszechniania informacji na temat roli niskotłuszczowej i wysokobiałkowej diety w zmniejszaniu ryzyka zachorowań na raka jelita. Było to rewolucyjne wydarzenie, ponieważ po raz pierwszy przedsiębiorstwo spożywcze w oznakowaniu produktu żywnościowego użyło słowa „nowotwór” (płatki All-Bran). FDA nie podjęła wobec producenta żadnych kroków proceduralnych, ponieważ oświadczenie to było zgodne z prawdą, nie wprowadzało konsumenta w błąd i było korzystne dla zdrowia publicznego. Niestety, wkrótce potem inni przedsiębiorcy zaczęli zamieszczać na etykietach wzmianki o właściwościach zdrowotnych swoich produktów, nie zawsze naukowo uzasadnione⁹, dlatego też pojawiła się konieczność jasnego uregulowania tej kwestii.

Pierwszym federalnym aktem prawnym regulującym w sposób kompleksowy warunki dopuszczania na rynek oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych na produktach spożywczych był *The Nutrition Labeling and Education Act* z 1990 r. (dalej: NLEA)¹⁰. Akt ten wprowadził ogólną zasadę, że na etykietach i w reklamie środków spożywczych mogą być stosowane tylko te oświadczenia żywieniowe i zdrowotne, które zostały zatwierdzone bądź uregulowane przez FDA.

Zgodnie z tym prawem, przez oświadczenia żywieniowe (*nutrient content claims*) rozumieć należy deklaracje, które w sposób wyraźny bądź dorozumiany określają poziom składnika odżywczego objętego – zgodnie z odpowiednimi przepisami – obowiązkiem znakowania wartością odżywczą (dotyczy to np. cukru, sodu, tłuszczu, kalorii, cholesterolu) i mogą być wyrażone za pomocą sformułowań zdefiniowanych przez FDA w odpowiednich regulacjach¹¹, zawartych w *Code of Federal Regulation* (dalej: CFR)¹². W świetle tych regulacji oświadczenia żywieniowe – podobnie jak w prawie europejskim – nie są zwykłym stwierdzeniem ilości zawartości danego składnika w produkcie (np. 200 mg soli), ale wyrażają pewne jego wartościowanie za pomocą takich sformułowań, jak „wysoko-

⁹ C. M. Hasler, *Health Claims in the United States: An Aid to the Public or a Source of Confusion?*, „The Journal of Nutrition” 2008, nr 138, s. 1216.

¹⁰ Przepisy wprowadzone przez NLEA zmieniły *Federal Food, Drug and Cosmetic Act* z 1938 r. (podstawowy akt amerykańskiego prawa żywnościowego) poprzez dodanie lit. r) w § 21 *United States Code* (dalej: U.S.C.), § 343.

¹¹ Tak Tytuł 21 U.S.C. § 343 (r) (2) (A) (i) w związku z 21 U.S.C. § 343 (r) (1) (A); por. też *Code of Federal Regulation*, Tytuł 21, § 101.13 b).

¹² *Code of Federal Regulation* został wydany przez FDA w celu wykonania przepisów przyjmowanych przez Kongres. W Tytule 21, § 101.13 określa on ogólne warunki stosowania oświadczeń żywieniowych, a w Tytule 21, § 101, 54-69 – warunki szczególne. Pewne ogólne wymagania zostały także określone bezpośrednio w NLEA.

ka/niska zawartość...”, „bogaty w...”, „doskonałe źródło...”, „light” itd., bądź pewnych wyrażen porównawczych (np. „mniejsza zawartość cukru”). Regulacje dotyczące stosowania oświadczeń żywieniowych odnoszą się zarówno do żywności konwencjonalnej, jak i suplementów diety.

Oświadczenia zdrowotne z kolei (*health claims* lub *health-related claims*) to wszelkie informacje zawarte na etykiecie bądź w prezentacji produktu spożywczego (w tym także suplementu diety), które w sposób wyraźny bądź dorozumiany określają związek danej substancji z chorobą bądź kondycją zdrowotną człowieka, między innymi poprzez odniesienia do „trzeciej strony”, pisemne stwierdzenia (np. nazwa handlowa zawierająca takie słowa, jak „serce”), symbole (np. symbol serca) czy zawieszki¹³. Przez „substancję” należy rozumieć tutaj specyficzną żywność bądź składnik żywności, w tym witaminy, minerały, produkty roślinne bądź inne podobne substancje odżywcze. Podobnie jak oświadczenia żywieniowe, także oświadczenia zdrowotne mogą być używane tylko wówczas, gdy spełniają warunki określone w przepisach (regulacjach) wydanych przez FDA¹⁴.

Bardzo istotnym elementem wprowadzonym przez NLEA były warunki przyjmowania przez FDA przepisów dopuszczających poszczególne oświadczenia zdrowotne. Agencja może zatwierdzać dane oświadczenie tylko gdy stwierdzi, bazując na wszystkich publicznie dostępnych dowodach naukowych (w tym dowodach pochodzących z badań przeprowadzonych w sposób zgodny z ogólnie uznanymi naukowymi procedurami i zasadami), że wśród doświadczonych ekspertów posiadających odpowiednie kwalifikacje do oceny dowodów istnieje „znaczący konsensus naukowy” potwierdzający wiarygodność danego oświadczenia (*significant scientific agreement standard*)¹⁵. FDA została więc zobowiązana do przeanalizowania – w każdym konkretnym wypadku – całości istniejących dowodów naukowych dotyczących danego oświadczenia, zwłaszcza tych przedstawionych we wniosku o zatwierdzenie (np. „dieta bogata w wapno może redukować ryzyko osteoporozy”).

¹³ Tak Tytuł 21 U.S.C., § 343 (r) (1) (B); por. też *Code of Federal Regulation*, Tytuł 21, § 101.14 (a).

¹⁴ Tak 21 U.S.C., § 343 (r) (3) (A) (i). Zgodnie z 21 U.S.C., § 343 (r) (3) (B) (ii), regulacja taka powinna opisywać: 1) związek pomiędzy składnikiem odżywczym a chorobą bądź kondycją zdrowotną, 2) znaczenie każdego takiego składnika w oddziaływaniu na chorobę bądź kondycję zdrowotną. Ogólne warunki stosowania oświadczeń zdrowotnych określone zostały w CFR, Tytuł 21, § 101.14, natomiast warunki szczegółowe – CFR, Tytuł 21, § 101.70-83. Pewne ogólne wymagania zostały także określone bezpośrednio w NLEA.

¹⁵ Por. 21 U.S.C., § 343 (r) (3) (B) (i).

NLEA określiła także procedury tworzenia odpowiednich regulacji przez FDA, zarówno w odniesieniu do oświadczeń żywieniowych, jak i zdrowotnych¹⁶. Zgodnie z nimi z wnioskiem (*petition*) o wydanie przez Agencję odpowiednich regulacji dotyczących oświadczeń żywieniowych lub zdrowotnych może wystąpić „każda osoba”. Ustawodawca nie ograniczył zatem listy podmiotów tylko do producentów żywności, ale dał – jak się wydaje – również taką możliwość organizacjom działającym na rzecz propagowania zdrowej diety, organizacjom chroniącym prawa konsumentów, a nawet poszczególnym konsumentom.

Wniosek o wydanie regulacji powinien zawierać wyjaśnienie zgodności proponowanego oświadczenia z ogólnymi wymaganiami przyjętymi w NLEA (na podstawie których FDA może wydać szczegółowe regulacje) oraz spis danych naukowych potwierdzających tę tezę (*summary of the scientific data*). Nie później niż 100 dni po otrzymaniu wniosku FDA powinna wydać decyzję o przyjęciu bądź nieprzyjęciu wniosku do rozpatrzenia. Jeśli wniosek został odrzucony bądź uznany za odrzucony, nie jest on udostępniany opinii publicznej. Jeśli zaś FDA przyjmuje wniosek, nie później niż 90 dni po wydaniu decyzji o przyjęciu do rozpatrzenia, powinna ona ostatecznie odrzucić go bądź zgłosić propozycję odpowiedniej regulacji. Jeśli po upływie 90 dni nie zostanie wydana żadna decyzja, uznaje się, że wniosek został odrzucony, chyba że nastąpiło przedłużenie terminu na podstawie wspólnego porozumienia między FDA i wnioskodawcą.

Poza wnioskiem o wydanie ogólnej regulacji dotyczącej niezatwierdzonych dotąd oświadczeń, każda zainteresowana osoba może także wystąpić do FDA z prośbą o pozwolenie na używanie w oświadczeniu żywieniowym synonimów terminów zdefiniowanych przez FDA. W takim wypadku FDA ma 90 dni na wydanie ostatecznej decyzji o odrzuceniu wniosku bądź zezwoleniu na użycie danego oświadczenia¹⁷.

Każda osoba może również wystąpić z wnioskiem do FDA o zezwolenie na posługiwanie się dorozumianym oświadczeniem żywieniowym w nazwie marketingowej produktu (*brand name*). Po opublikowaniu informacji o konsultacjach w tym zakresie w *Federal Register Code* i upublicznieniu wniosku FDA powinna przyjąć wniosek, jeśli uzna, że takie oświadczenie nie wprowadza w błąd i odpowiada terminom zdefiniowanym przez FDA w regulacjach dotyczących oświadczeń żywieniowych.

¹⁶ Por. 21 U.S.C., § 343 (r) (4).

¹⁷ Tak 21 U.S.C., § 343 (r) (4) (A) (ii).

Decyzja o przyjęciu bądź odrzuceniu wniosku powinna być wydana w ciągu 100 dni od otrzymania wniosku i uznaje się, że jest pozytywna, jeśli FDA przekroczy ten studniowy termin¹⁸.

2. Po siedmiu latach obowiązywania NLEA pojawiła się potrzeba uproszczenia, zwiększenia efektywności oraz przyspieszenia przyjętych na jego podstawie procedur, które uznane zostały za nadmiernie biurokratyczne. W trakcie prac legislacyjnych nad nowym aktem prawnym niższa izba Kongresu jasno podkreślała w swoim uzasadnieniu, że FDA zatwierdziła dotychczas tylko 10 oświadczeń zdrowotnych, a „długotrwała procedura bez możliwości przewidzenia jej wyników jest powszechnie uważana za czynnik zniechęcający do przedstawiania propozycji nowych oświadczeń”. Raport stwierdzał także, że ograniczenie dozwolonych oświadczeń żywieniowych wyłącznie do tych, dla których FDA wydała regulacje, utrudnia rozpowszechnianie informacji żywieniowych wśród konsumentów. W podobnym duchu wypowiadał się także Senat, który dotychczasowy system zatwierdzania oświadczeń uznał za nieefektywny. Z tego też względu Kongres stwierdził, że „dotychczasowe wymagania w zakresie oświadczeń żywieniowych są ekstremalnie ograniczające, a wymagania w zakresie oświadczeń zdrowotnych pociągają za sobą rozwlekłość procedury zatwierdzania, co z kolei może uniemożliwiać dotarcie z cenną informacją na rynek w szybki i produktywny sposób”. Nowe przepisy miały zatem wyjść naprzeciw potrzebom producentów i jednocześnie gwarantować lepsze poinformowanie konsumentów, a dzięki temu „wspierać wśród nich zdrowe praktyki żywieniowe”.

By wyjść naprzeciw tak zdefiniowanym potrzebom, Kongres przyjął w 1997 r. kolejny federalny akt prawny, *Food and Drug Administration Modernization Act* (dalej: FDAMA), który – podobnie jak NLEA –

¹⁸ Tak 21 U.S.C., § 343 (r) (4) (A) (iii). W ciągu 2 lat po przyjęciu NLEA, FDA przeanalizowała z własnej inicjatywy szereg oświadczeń zdrowotnych, jednakże tylko dla 8 stwierdziła spełnienie standardu „znaczącego konsensusu naukowego”. Były to następujące oświadczenia: *Dietary saturated fat and cholesterol and risk of CHD, Fruits, vegetables, and grain products that contain fiber, particularly soluble fiber, and risk of CHD, Sodium and hypertension, Dietary lipids (fat) and cancer, Fiber-containing grain products, fruits, and vegetables and cancer, Fruits and vegetables and cancer, Calcium and osteoporosis, Folate and neural tube defects*. Następnie, w okresie od 1997 do 2006 r., FDA zaakceptowała 7 wnioskowanych oświadczeń zdrowotnych, które spełniły standard „znaczącego konsensusu naukowego”. Były to: *Whole oat soluble fiber and CHD coronary heart disease, Sugar alcohol and dental caries, Psyllium seed husk and CHD, Soy protein and CHD, Sterol and stanol esters and CHD, Oatrim and CHD, Barley soluble fiber and CHD*. Tak C. M. Hasler, op. cit., s. 1217.

znowelizował dotychczasowe przepisy *Food, Drug and Cosmetic Act*¹⁹, wprowadzając nową – alternatywną dla dotychczasowej – procedurę zatwierdzania nowych oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych²⁰. Zgodnie z nią, jeśli oświadczenie żywieniowe lub zdrowotne poparte jest aktualnymi i opublikowanymi przez cieszącą się autorytetem instytucję naukową badaniami naukowymi (*authoritative statements*), dotyczącymi związku pomiędzy danym składnikiem a chorobą lub kondycją zdrowotną (w przypadku oświadczeń zdrowotnych), bądź też dotyczącymi identyfikacji poziomu składnika, do którego odnosi się oświadczenie (w przypadku oświadczeń żywieniowych), nie jest konieczne przeprowadzanie procedury wnioskowania o wydanie odpowiedniej regulacji na podstawie NLEA, ale wystarczy jedynie zgłoszenie takich oświadczeń do FDA. Prawodawca doprecyzował także, co należy rozumieć przez pojęcie „instytucja naukowa ciesząca się autorytetem”. Jest to krajowa jednostka naukowa oficjalnie odpowiedzialna za ochronę zdrowia publicznego bądź za badania bezpośrednio dotyczące odżywiania ludzi, a w szczególności Państwowa Akademia Nauk (National Academy of Sciences) bądź jej oddział, Państwowe Instytuty Zdrowia (National Institutes of Health) oraz Centra Kontroli i Prewencji Chorób (Centers for Disease Control and Prevention). Istotne jest przy tym, że badania muszą być sygnowane przez całą instytucję, a nie jej pojedynczych pracowników. Można zatem mówić o pewnym „domniemaniu słuszności” wyników badań naukowych opracowanych przez jedną z wyżej wymienionych jednostek.

Zgłoszenie musi wpłynąć do FDA najpóźniej na 120 dni przed wprowadzeniem na rynek produktu żywnościowego oznaczonego danym

¹⁹ Na podstawie sekcji 303 (dotyczącej oświadczeń zdrowotnych) oraz sekcji 304 (dotyczącej oświadczeń żywieniowych) FDAMA znowelizował sekcję 403(r)(3) *Food, Drug and Cosmetic Act*, opublikowaną w Tytule 21 U.S.C., 343 (r) (3).

²⁰ Należy podkreślić, że procedura ta nie dotyczy oświadczeń zdrowotnych zamieszczanych na suplementach diety (rozciga się jednak na oświadczenia żywieniowe na suplementach diety). FDAMA znowelizowała bowiem tylko sekcję 403 (r) (3) *Food, Drug and Cosmetic Act*, dotyczącą żywności konwencjonalnej. Sekcja 403 (r) (5) (D) tego aktu stanowi zaś, że oświadczenia zdrowotne zamieszczone na suplementach diety nie powinny podlegać pod sekcję 403 (r) (3), ale pod procedurę i standardy określone w regulacjach FDA. Jednakże FDA zamierza zaproponować rozwiązania, na podstawie których także na suplementach diety będą dopuszczone oświadczenia zdrowotne bazujące na *authoritative statements*. Tak w *Guidance for Industry: Notification of a Health Claim or Nutrient Content Claim Based on an Authoritative Statement of a Scientific Body* z 11 czerwca 1998 r. (stan na 6 czerwca 2011 r.), <http://www.fda.gov/Food/GuidanceComplianceRegulatoryInformation/GuidanceDocuments/FoodLabeling/Nutrition/ucm056975.htm>.

oświadczeniem do obrotu międzystanowego. Zgłoszenie powinno zawierać dokładne sformułowanie oświadczenia oraz opis podstaw naukowych, kopię badań naukowych wydanych przez wyżej wskazane jednostki naukowe, a także „wyważoną reprezentację” literatury naukowej dotyczącą poziomu składnika odżywczego lub relacji pomiędzy składnikiem a chorobą bądź kondycją zdrowotną, do której odnosi się oświadczenie zdrowotne. W odniesieniu do „wyważonej literatury” FDA generalnie oczekuje od podmiotu zgłaszającego zamieszczenia bibliografii artykułów naukowych oraz krótkiej analizy dotyczącej udowodnienia bądź obalenia przez literaturę danego *authoritative statement*. Warto także wskazać, że w praktyce, dokonując oceny notyfikacji, FDA konsultuje się z tymi jednostkami, które wydały *authoritative statements*, a także z innymi federalnymi jednostkami badawczymi.

Jeśli FDA nie zabroni posługiwania się danym oświadczeniem albo nie zmodyfikuje jego treści w ciągu 120 dni, zostaje ono z mocy prawa uznane za zatwierdzone. Jeśli zaś FDA zgłosi obiekcje do notyfikacji, a podmiot ją składający się odwoła, termin 120 dni zaczyna biec od momentu otrzymania przez FDA nowej, poprawionej notyfikacji²¹.

Nowe procedury spotkały się z pewną krytyką. W doktrynie wskazano, że przyjęty nowy standard dowodów naukowych (*authoritative statements standard*) jest mniej rygorystyczny niż wcześniejszy wymóg istnienia „znaczącego konsensusu naukowego” środowiska naukowego (*significant scientific agreement standard*). Nowy standard wymaga bowiem dowodów pochodzących tylko od jednej federalnej instytucji badawczej, a nie udowodnianie „naukowego konsensusu” potwierdzającego wiarygodność danego oświadczenia²².

Krytykę tę w pewnym stopniu uwzględniła w swojej praktyce także FDA, która implementując omawiane przepisy, uzupełniła stosowanie *authoritative statements standard* – zarówno w odniesieniu do oświadczeń żywieniowych, jak i zdrowotnych – o dodatkowe założenia. Uznała, że wyniki badań naukowych przedstawione przez oddziały wskazanych w FDAMA jednostek naukowych powinny odzwierciedlać konsensus w ramach całej jednostki badawczej oraz że badania naukowe tych jednostek powinny

²¹ Por. 21 U.S.C., § 343 (r) (2) (H); 21 U.S.C., § 343 (r) (3) (D).

²² Tak też N. D. Fortin, *Food regulation: Law, Science, Policy and Practice*, Hoboken 2009, s. 124. Autor zwraca uwagę, że przyspieszenie procedur nie zadowoliło wszystkich producentów żywności. Skrócenie czasu oceny dla FDA do 120 dni skutkowało bowiem wielokrotnie odrzucaniem składanych oświadczeń.

opierać się na „rozważnym przeglądzie” (*deliberative review*) dowodów naukowych²³.

W odniesieniu do oświadczeń zdrowotnych wskazała także, że podtrzyma dotychczasowy standard „znaczącego konsensusu naukowego”, utrzymując, że jest to zgodne z FDAMA²⁴. Akt ten przewiduje bowiem, że FDA może – na podstawie sekcji 403 (r) (3) (B) (i) *Food, Drug and Cosmetic Act* {21 U.S.C., § 343 (r) (3) (B) (i)} – zabronić używania oświadczenia zdrowotnego bądź je zmodyfikować²⁵. Zgodnie zatem z tym przepisem, a także uzasadnieniem Kongresu²⁶, FDA zostawiła sobie prawo oceny, czy w przypadku konkretnego oświadczenia zdrowotnego opartego na *authoritative statement* został jednocześnie spełniony standard „znaczącego konsensusu naukowego”. FDA wyraziła pogląd, że wyniki badań naukowych uznanych federalnych jednostek badawczych nie spełniają standardu „znaczącego naukowego konsensusu”, jeśli bazują na wstępnych dowodach bądź też stwierdzają, że badania nie zostały jeszcze zakończone lub przewidują prowadzenie dalszych badań²⁷.

Poza wprowadzeniem nowej procedury zatwierdzania oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych, w FDAMA przyjęte zostały także inne dodatkowe warunki dotyczące oświadczeń dopuszczanych na podstawie *authoritative statements*, a także żywności, której takie oświadczenia dotyczą.

Jednym z najważniejszych z nich jest zasada zamieszczania tzw. deklaracji ujawnienia (*disclosure statement*). Zgodnie z nią, w wypadku, gdy

²³ Warto wskazać, że taka praktyka FDA została oceniona przez producentów za wykraczającą poza przepisy FDAMA. Tak np. Patton Boggs LLP, *Implementation of Sections 303 and 304 of the Food and Drug Administration Modernization Act: Health Claims and Nutrient Content Claims Based on Authoritative Statements*, komentarze przedstawione FDA w imieniu General Mills, Inc., 11 maja 1999 r. (docket nr 99N-0554), s. 4.

²⁴ Tak *Guidance for Industry...*, op. cit.

²⁵ Sekcja 403(r) (3) (B) (i) *Food, Drug and Cosmetic Act* {21 U.S.C., § 343 (r) (3) (B) (i)} stanowi, że FDA powinna zatwierdzić dane oświadczenie zdrowotne, tylko jeśli stwierdzi, bazując na wszystkich publicznie dostępnych dowodach naukowych (w tym dowodach pochodzących z badań przeprowadzonych w sposób zgodny z ogólnie uznanymi naukowymi procedurami i zasadami), że wśród doświadczonych ekspertów, posiadających odpowiednie kwalifikacje do oceny dowodów, istnieje „znaczący naukowy konsensus” potwierdzający wiarygodność danego oświadczenia.

²⁶ Por. raport Senatu 105-43 (1997), s. 51, przyjęty w trakcie prac legislacyjnych nad FDAMA, w którym Senat stwierdził, że „standardy i kryteria dla oświadczeń zdrowotnych określone w 430 (r) (3) [wprowadzone przez NLEA – A.Sz.-W.] i implementujących te przepisy regulacjach, w tym standard ‘znaczącego konsensusu naukowego’, powinny w dalszym ciągu znajdować zastosowanie”.

²⁷ Tak *Guidance for Industry...*, op. cit.

oświadczenie żywieniowe odnosi się do składnika odżywczego, a FDA stwierdzi, że dana żywność zawiera ten składnik w ilości, która w ogólnej populacji może podnieść ryzyko choroby związanej z dietą bądź pogorszenia kondycji zdrowotnej, etykieta i oznakowanie tego produktu powinny zawierać widoczne i umieszczone w pobliżu oświadczenia żywieniowego sformułowanie: „Zobacz informację o wartości odżywczej dotyczącą zawartości [...]” danego składnika²⁸. Jest to rozwiązanie, które ma chronić konsumentów przed produktami, które wprowadzają się do obrotu z oznakowaniem oświadczeniem żywieniowym, ale zawierają duże ilości „niekorzystnych” składników. Rodzaje oraz minimalne poziomy zawartości tych składników FDA określiła w Tytule 21 § 101.13 (h) *Code of Federal Regulations*. Zgodnie z nimi, deklarację ujawnienia należy zamieścić, jeśli produkt żywnościowy zawiera więcej niż: 13 gramów tłuszczu, 4 gramy tłuszczów nasyconych, 60 miligramów cholesterolu bądź też 480 miligramów sodu.

Nieco bardziej restrykcyjne zasady zostały przyjęte w odniesieniu do oświadczeń zdrowotnych. W wypadku gdy żywność zawiera wymienione składniki w ilości przekraczającej wskazane poziomy, niemożliwe jest – co do zasady – zamieszczanie większości zatwierdzonych oświadczeń zdrowotnych²⁹.

Inne warunki wprowadzone przez FDAMA w odniesieniu do oświadczeń (zarówno żywieniowych, jak i zdrowotnych) opartych na *authoritative statement* dotyczą sposobu ich sformułowania. Muszą być one wyrażone w taki sposób, by stanowiły dokładne odzwierciedlenie wyników badań naukowych, na których bazują, a także by umożliwiały konsumentom zrozumienie zawartej w nim informacji i znaczenia tej informacji w kontekście całościowej dziennej diety³⁰. Nie mogą być one także fałszywe bądź w jakimkolwiek zakresie wprowadzać konsumenta w błąd³¹. Należące do tej grupy oświadczenia żywieniowe muszą ponadto spełniać ogólne warunki przewidziane dla oświadczeń żywieniowych, określone w odpowiednich regulacjach FDA (tj. 21 CFR 101.13), a oświadczenia zdrowotne muszą spełniać ogólne warunki wymienione w odpowiednich przepisach FDA (tj. 21 CFR 101.14). Te ostatnie wymagają między innymi, by substancja, która jest przedmiotem oświadczenia, była bezpiecz-

²⁸ Tak 21 U.S.C., § 343 (r) (2) (B).

²⁹ Tak *Guidance for Industry...*, op. cit.

³⁰ 21 U.S.C., § 343 (r) (2) (G) (iv) oraz 21 U.S.C., § 343 (r) (3) (C) (iv).

³¹ 21 U.S.C., § 343 (r) (2) (G) (iii) oraz 21 U.S.C., § 343 (r) (3) (C) (iii).

na oraz legalna, a jej zawartość w produkcie żywnościowym na tyle znaczna, by uzasadniała zamieszczenie oświadczenia³². Oświadczenia takie dla scharakteryzowania związku pomiędzy danym składnikiem a chorobą bądź kondycją zdrowotną powinny posługiwać się słowem „może”, co ma wskazywać, że choroba bądź kondycja zdrowotna, do której się odnoszą, może być spowodowana wieloma czynnikami. Z tego też względu oświadczenie kojarzące efekt zdrowotny z pojedynczą marką czy nazwą handlową produktu żywnościowego będzie – w ocenie FDA – uznane za wprowadzające konsumenta w błąd³³.

3. Kolejnym punktem zwrotnym w regulowaniu zasad i warunków stosowania oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych w amerykańskim systemie prawnym było orzeczenie w sprawie *Pearson v. Shalala*³⁴ oraz podjęta w jego konsekwencji w 2003 r. przez FDA inicjatywa dotycząca doskonalenia informacji zdrowotnych podawanych na produktach żywnościowych – tzw. *Consumer Health Information for Better Nutrition Initiative*. Na jej podstawie, obok oświadczeń wydanych na podstawie standardu „znaczącego naukowego konsensusu” oraz standardu *authoritative statements*, wyodrębniła się trzecia kategoria oświadczeń zdrowotnych – tzw. oświadczeń kwalifikowanych (*qualified claims*).

Dla zobrazowania kontekstu nowych rozwiązań warto pokrótce przedstawić sprawę *Pearson v. Shalala* oraz wydane na jej podstawie orzeczenie. Powodowie (dystrybutorzy suplementów diety) zamierzali wprowadzić na rynek suplementy diety zawierające na etykietach cztery nowe oświadczenia zdrowotne³⁵. W tym celu złożyli odpowiedni wniosek do FDA, która jednak odmówiła ich zatwierdzenia, uznając, że ze względu

³² Tak *Guidance for Industry...*, op. cit.

³³ Do 2008 r. w opisanej wyżej procedurze zostały przyjęte np. takie oświadczenia zdrowotne, jak „żywność pełnoziarnista i ryzyko chorób serca i niektóre nowotwory”, „żywność pełnoziarnista z umiarkowaną zawartością tłuszczu i niektóre nowotwory”, „potas i ryzyko wysokiego ciśnienia tętniczego oraz udar, a także np. oświadczenie żywieniowe dotyczące zawartości kwasów tłuszczowych omega-3; por. L. Krasny, *FDA Allows Omega-3 Content Claims*, „Wellness Food” 2004, s. 14.

³⁴ Sprawa *Pearson v. Shalala*, 164 F.3d 650 (D.C. Cir. 1999).

³⁵ Były to następujące oświadczenia: *Consumption of antioxidant vitamins and the reduction of the risk of certain types of cancers*, *Consumption of fiber and the possible reduction of the risk of colorectal cancer*, *Consumption of omega-3 fatty acids and the possible reduction of the risk of coronary heart disease* oraz *Consumption of 8 mg of folic acid in a dietary supplement as being more effective in reducing the risk of neural tube defects than the lower amount in foods commonly consumed*.

na nieostateczny charakter przedstawionych dowodów naukowych nie spełniają one standardu „znaczącego konsensusu naukowego”. FDA nie wyjaśniła jednak, jak należy rozumieć słowo „znaczący” ani jak w praktyce ten standard powinien być mierzony. FDA odrzuciła także propozycję powodów, by zezwolenie na użycie oświadczeń mogło zostać wydane pod warunkiem zamieszczenia jednocześnie odpowiedniego zastrzeżenia (*disclaimer*) o przykładowej treści: „FDA stwierdziła, że dowody na poparcie oświadczenia są nieostateczne”. Decyzja FDA została zaskarżona i sprawa trafiła do sądu apelacyjnego.

Najistotniejszym argumentem powodów było twierdzenie, że standard „znaczącego naukowego konsensusu” jest niezgodny z Pierwszą Poprawką Konstytucji USA, a w szczególności z gwarantowaną przez nią wolnością słowa. Standard ten bowiem z góry wyklucza zatwierdzanie oświadczeń popartych mniej udokumentowanymi dowodami naukowymi, którym jednak towarzyszy odpowiednie zastrzeżenie.

W odpowiedzi na te zarzuty pozwana strona rządowa wskazała, że oświadczenia zdrowotne, które nie spełniają standardu „znaczącego naukowego konsensusu”, są ze swej istoty wprowadzające w błąd, dlatego pozostają poza ochroną Pierwszej Poprawki. Rozwiązanie zaś zakładające zamieszczenie odpowiednich zastrzeżeń byłoby nieefektywne, ponieważ nie gwarantowałyby, że konsumenci byłiby w stanie stwierdzić, które oświadczenia są, a które nie są ostatecznie potwierdzone naukowo. Poza tym – w ocenie strony rządowej – jednoczesne zamieszczenie dwóch informacji o różnym stopniu wiarygodności (oświadczenia i zastrzeżenia) mogłoby wywołać u konsumentów konfuzję. Nawet gdyby przyjąć, że oświadczenia „nieostateczne” są tylko potencjalnie mylące, Agencja nie jest zobligowana do rozważania możliwości umieszczenia zastrzeżeń zamiast wydania bezpośredniego zakazu używania oświadczeń niespełniających standardu „znaczącego naukowego konsensusu”.

Sąd odrzucił jednak argumentację strony pozwanej. Uznał między innymi, że – na podstawie wypracowanego w orzecznictwie kryterium „rozsądnej” proporcji pomiędzy celem a środkami przyjętymi dla jego realizacji – zamieszczenie zastrzeżenia jest z punktu widzenia Konstytucji bardziej odpowiednie niż bezpośredni zakaz. Zdaniem sądu, nie oznacza to, że każde niewystarczająco potwierdzone naukowo oświadczenie może być konwalidowane poprzez zamieszczenie zastrzeżenia. Nie oznacza to również, że dotychczas obowiązujące regulacje w zakresie zatwierdzania i odrzucania oświadczeń powinny zostać uchylone jako niekonstytucyjne. Sąd wskazał jednak, że w analizowanej sprawie – w celu uniknięcia

wprowadzenia w błąd konsumentów, co do tego, czy dane oświadczenie zostało zatwierdzone przez FDA, czy nie – wystarczające było uzależnienie przez Agencję jego dopuszczenia od zamieszczenia zastrzeżenia o treści np. „FDA nie zatwierdziła oświadczenia”. Zdaniem sądu, Pierwsza Poprawka nie pozwala Agencji na uznanie, że dane oświadczenie jest potencjalnie mylące, dopóki Agencja w sposób „rozsądny” nie wykaże, iż dodatkowe zastrzeżenie nie jest w stanie wyeliminować ewentualnego wprowadzania w błąd. Innymi słowy – sąd uznał, że Agencja nie może (nie ma podstaw) odrzucić oświadczenia bez uprzedniej racjonalnej (stosownej) oceny tego, czy użycie zastrzeżenia pozwalałoby w danym przypadku na przekazanie konsumentowi pełnej i niewprowadzającej w błąd informacji.

W podsumowaniu sąd wskazał również, iż nie wyklucza możliwości, że ilekroć dowody przeciwko wskazanym w oświadczeniu twierdzeniom przeważają nad dowodami potwierdzającymi ich zasadność, FDA może uznać, iż zamieszczenie zastrzeżenia nie jest wystarczające do konwalidacji oświadczenia i może zakazać jego stosowania (tzw. kryterium wagi dowodu). Ma to także zastosowanie do sytuacji, w której dowód naukowy na potwierdzenie tez oświadczenia zdrowotnego jest jakościowo słabszy niż dowód przeciwko tym tezom (np. gdy oświadczenie opiera się tylko na jednym czy dwóch starych dowodach naukowych).

W konsekwencji orzeczenia w sprawie *Pearson v. Shalala* FDA podjęła działania implementujące stanowisko sądu (rozciągając je także na żywność konwencjonalną) i w grudniu 2002 r. wystąpiła ze wspomnianą wyżej „inicjatywą polepszania dostępu i jakości informacji o żywności i suplementach diety, by pomóc amerykańskim konsumentom zapobiegać chorobom i polepszać ich zdrowie poprzez dokonywanie rozsądnych decyzji żywieniowych”³⁶ (*The Consumer Health Information for Better Nutrition Initiative*).

W ramach tej inicjatywy powołano specjalną komisję, która miała na celu opracowanie sposobu zastosowania wskazanego przez sąd standardu „wagi dowodu” na wiarygodność danego oświadczenia oraz wypracowanie propozycji regulacyjnych ram prawnych dla implementacji wyodrębnionej w ten sposób nowej kategorii oświadczeń, tj. kwalifikowanych oświadczeń zdrowotnych (*qualified health claims*). Mowa tu o takich oświadczeniach, co do których nie został spełniony standard „znaczącego

³⁶ Cyt. *Consumer Health Information for Better Nutrition Initiative: Task Force Final Report* z 10 lipca 2003 r. (stan na 25 października 2011 r.), <http://www.fda.gov/Food/LabelingNutrition/LabelClaims/QualifiedHealthClaims/QualifiedHealthClaimsPetitions/ucm096010.htm>.

konsensusu naukowego”, ale które mogą być stosowane pod warunkiem, że zostaną dodatkowo „kwalifikowane”, aby uniknąć wprowadzenia konsumenta w błąd³⁷. Może to nastąpić poprzez zamieszczenie na etykiecie odpowiedniego zastrzeżenia (*disclamer*), dodatkowej informacji wyjaśniającej bądź w inny skuteczny sposób.

W wyniku prac komisji opracowane zostały wytyczne w zakresie warunków i procedur dopuszczania tego rodzaju oświadczeń do obrotu³⁸. Zgodnie z nimi kwalifikowane oświadczenia zdrowotne – podobnie jak oświadczenia bazujące na standardzie „znaczącego konsensusu naukowego” – muszą opierać się w całości na publicznie dostępnych badaniach naukowych. Odróżnia je jednak fakt, że dowody naukowe potwierdzające ich słuszność nie muszą być tak silne, jak w wypadku standardu „znaczącego konsensusu naukowego”. FDA wyodrębniła w tym zakresie trzy poziomy „siły dowodu”:

- oświadczenie o dobrym/umiarkowanym poziomie konsensusu naukowego,
- oświadczenie o niskim poziomie konsensusu naukowego oraz
- oświadczenie o bardzo niskim poziomie konsensusu naukowego.

W każdym konkretnym wypadku FDA dokonuje oceny poziomu dowodu naukowego, opierając się na o tzw. *evidence-based ranking systems*³⁹.

³⁷ Zasadność przyjęcia tego rodzaju oświadczeń komisja uzasadniała tym, że chociaż w przypadku wielu oświadczeń zdrowotnych dowód naukowy nie spełnia standardu „znaczącego konsensusu naukowego”, to jednak istnieje istotny dowód potwierdzający zależność pomiędzy wyborami dietetycznymi a zdrowiem, w związku z czym pojawia się potrzeba informowania konsumentów (przykładowo oświadczenie: „Foods high in omega-3 fatty acids and the decreased heart disease risk”). Tak *Consumer Health Information...*, op. cit.

³⁸ Przedstawione zostały one w dwóch głównych dokumentach (załączonych do *Consumer Health Information for Better Nutrition Initiative: 1. Task Force Final Report* z 10 lipca 2003 r., a następnie aktualizowanych przez FDA): *Guidance for Industry: Interim Procedures for Qualified Health Claims in the Labeling of Conventional Human Food and Human Dietary Supplements* z lipca 2003 r., <http://www.fda.gov/Food/GuidanceComplianceRegulatoryInformation/GuidanceDocuments/FoodLabelingNutrition/ucm053832.htm> (stan na 6 czerwca 2011 r.); 2. *Guidance for Industry: Evidence-Based Review System for the Scientific Evaluation of Health Claims – Final*, ze stycznia 2009 r. (stan na 24 maja 2011 r.), <http://www.fda.gov/Food/GuidanceComplianceRegulatoryInformation/GuidanceDocuments/FoodLabelingNutrition/ucm073332.htm>, który zastąpił dokument *Guidance for Industry and FDA: Interim Evidence-based Ranking System for Scientific Data* z 10 lipca 2003 r. Należy podkreślić, że wypracowane w przywołanych dokumentach procedury mają charakter tymczasowy i będą stosowane do czasu wydania przez FDA odpowiednich regulacji.

³⁹ Szczegółowy opis tego system zawiera opracowany przez FDA przewodnik *Guidance for Industry...*, op. cit. Przewodnik ten wyraża aktualne stanowisko Agencji w zakresie: 1) procesu oceny dowodów naukowych oświadczeń zdrowotnych; 2) znaczenia standardu „znaczącego konsensusu naukowego”, o którym mowa w sekcji 403 (r) (3) *Federal Food, Drug and Cosmetic*

Każdemu z wymienionych poziomów została przyporządkowana określona treść zastrzeżenia, które musi towarzyszyć oświadczeniom kwalifikowanym w oznakowaniu produktu. I tak – co do zasady – oświadczenie o dobrym/umiarkowanym poziomie konsensusu naukowego powinno być opatrzone napisem: „Pomimo że istnieje naukowy dowód na poparcie oświadczenia, wyniki badań nie są jeszcze ostateczne”; oświadczenie o niskim poziomie konsensusu naukowego powinno być uzupełnione o informację: „Niektóre dowody naukowe sugerują, że [...], jednakże FDA stwierdziła, że dowody te są ograniczone i nieostateczne”, a oświadczeniu o bardzo niskim poziomie konsensusu naukowego powinno towarzyszyć stwierdzenie: „Bardzo ograniczone i wstępne badania naukowe sugerują, że...”, „FDA stwierdziła, że istnieje nieznaczny dowód naukowy potwierdzający to oświadczenie”⁴⁰. Sformułowania te zamieszczone w oznakowaniu produktów mają na celu zapobieżenie wprowadzaniu konsumenta w błąd co do siły dowodów przytaczanych na poparcie danego oświadczenia.

Po złożeniu wniosku o stosowanie kwalifikowanego oświadczenia zdrowotnego⁴¹ Agencji przysługuje 270-dniowy termin na jego rozpatrzenie, w trakcie którego przewidziane jest między innymi podanie wniosku do publicznej wiadomości w celu przeprowadzenia konsultacji (wniosek jest dostępny na stronie internetowej Agencji przez 60 dni). Wniosek jest rozpatrywany w oparciu o wiele różnych czynników. Oprócz siły przedstawionych dowodów naukowych, badane jest między innymi to, czy żywność konwencjonalna (bądź suplement diety), której ma dotyczyć oświadczenie, może mieć w istocie znaczący wpływ na występowanie poważnych i zagrażających życiu chorób; czy przeprowadzone zostało badanie konsumenckie potwierdzające, że proponowane oświadczenie nie jest wprowadzające w błąd; czy substancja, której dotyczy oświadczenie jest bezpieczna i czy została ona wystarczająco scharakteryzowana, by było możliwe dokonanie oceny znaczenia dostępnych badań; czy choroba

Act {21 U.S.C. 343(r)(3)} oraz 21 CFR 101.14 (c); 3) znaczenie wiarygodnego dowodu naukowego dla wsparcia kwalifikowanych oświadczeń zdrowotnych.

⁴⁰ Należy podkreślić, że treść zastrzeżeń może być modyfikowana w zależności od potrzeb i okoliczności badanego przez FDA przypadku.

⁴¹ Wnioskujący podmiot powinien jednoznacznie wskazać, że ubiega się o rozpatrzenie wniosku jako oświadczenia kwalifikowanego. Jeśli taka informacja nie zostanie zamieszczona, FDA kontaktuje się z wnioskującym w celu wyjaśnienia, czy ubiega się on o rozpatrzenie wniosku w trybie procedury NLEA (badania „znaczącego konsensusu naukowego”), czy też w trybie procedury przewidzianej dla oświadczeń kwalifikowanych.

została zdefiniowana i oceniona zgodnie z ogólnie przyjętymi kryteriami określonymi przez autoryzowane ośrodki naukowe; czy istnieje wcześniejsza weryfikacja dowodów naukowych dotyczących danego oświadczenia dokonana przez uznawane ośrodki naukowe⁴².

W celu zbadania przedstawionych we wniosku naukowych dowodów na poparcie związku między substancją a chorobą FDA ma możliwość dokonania przeglądu we własnym zakresie i w ramach swoich wewnętrznych struktur, może powołać w tym celu specjalny komitet doradczy, a także zlecić dokonanie weryfikacji podmiotom trzecim, np. Agencji Ochrony Jakości Zdrowia i Badań (Agency for Healthcare Quality and Research). W wypadku przekazania wniosku podmiotom zewnętrznym podmiot ten ocenia przedstawione dowody naukowe, określa stopień naukowej pewności co do istnienia związku między substancją a chorobą, jak również dokonuje oceny dowodów i też naukowych uzyskanych przez FDA w wyniku konsultacji publicznych⁴³. Ocena ta powinna zostać przeprowadzona w ciągu 120 dni. Niezależnie od przekazania oceny wniosku jednostce zewnętrznej, FDA, ilekroć uzna to za stosowne, może konsultować wniosek z innymi federalnymi agencjami odpowiedzialnymi za ochronę zdrowia publicznego bądź badania w zakresie żywienia i suplementacji diety⁴⁴.

Na podstawie raportu sporządzonego przez podmiot zewnętrzny, któremu FDA zleciła dokonanie naukowej oceny wniosku, a także oceny całości publicznie dostępnych dowodów naukowych, konsultacji publicznych i konsultacji z innymi agencjami oraz po uwzględnieniu innych istotnych regulacyjnych uwarunkowań, FDA decyduje, czy i pod jakimi warunkami zezwolić na używanie wnioskowanego oświadczenia zdrowotnego. Jeśli uzna, że wniosek nie zawiera żadnych wiarygodnych dowodów naukowych, może go odrzucić, natomiast w wypadku stwierdzenia, że dane oświadczenie może być stosowane, określa w szczególności, jakie zastrzeżenia i inne informacje muszą towarzyszyć oświadczeniu, by wykluczyć wprowadzanie konsumenta w błąd, a także czy powinny być spełnione jakieś inne wymogi zawarte w 21 CFR 101.14⁴⁵. Swoją decyzję w tym zakresie (*enforcement discretion*) FDA publikuje na stronie internetowej⁴⁶. Wnioskodawcy oraz innym osobom przysługuje odwołanie od

⁴² Tak *Guidance for Industry...*, op. cit.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

decyzji, które jest rozpatrywane, jeśli przedstawione zostaną nowe znaczące dowody bądź analizy wskazujące, że poprzednia interpretacja Agencji była niewłaściwa. Dla potrzeb odwołania FDA stosuje te same procedury, jak przy rozpatrywaniu wniosku. Agencja może także w każdym momencie z własnej inicjatywy dokonać ponownej oceny swojej pierwotnej decyzji⁴⁷.

4. Ostatnią kategorią oświadczeń wyodrębnionych w amerykańskim systemie prawnym jest kategoria tzw. oświadczeń strukturalnych/funkcjonalnych (*structure/function claims*). Termin ten odnosi się do oświadczeń, które – co do zasady – nie odwołują się do chorób, ale opisują wpływ, jaki określona substancja wywiera na strukturę lub funkcje organizmu bądź ogólne samopoczucie. Do kategorii tej zaliczane są takie oświadczenia, które wskazują na mechanizm, za pomocą którego dany składnik działa w zakresie utrzymania struktury i funkcji organizmu (np. „wapń pomaga budować silne kości”, „błonnik utrzymuje regularną pracę jelit”). Oświadczenia te opierają się zazwyczaj na ogólnych wytycznych, praktyce i rekomendacjach żywieniowych promujących ochronę zdrowia⁴⁸.

Co istotne, oświadczenia strukturalne/funkcjonalne nie wymagają żadnej autoryzacji FDA. Wymagane jest jedynie, by były zgodne z prawdą oraz nie wprowadzały konsumenta w błąd. Dodatkowe wymogi zostały określone jedynie w odniesieniu do suplementów diety. Dotyczą one procedury związanej z wprowadzeniem na rynek oraz oznakowania.

Zgodnie z CFR 21.101.93 (a) (1), producent, podmiot pakujący lub dystrybutor suplementu diety, na którym umieszczone zostało oświadczenie strukturalne/funkcjonalne, są zobowiązani do zawiadomienia Agencji o jego użyciu w ciągu 30 dni od pierwszego wprowadzenia tak oznakowanego produktu do obrotu. W zawiadomieniu należy wskazać między innymi dowody, że oświadczenie jest zgodne z prawdą i nie wprowadza konsumenta w błąd. Ponadto oświadczenia strukturalne/funkcjonalne mogą być zamieszczane na suplementach diety tylko wtedy, gdy razem z nimi w oznakowaniu produktu zawarte jest zastrzeżenie: „Oświadczenie

⁴⁷ Ibidem. W 2008 r. zostało dopuszczonych 16 kwalifikowanych oświadczeń zdrowotnych dla żywności konwencjonalnej i suplementów diety, dotyczących pięciu różnych jednostek chorobowych; szerzej zob. C. M. Hasler, op. cit., s. 1217.

⁴⁸ Przykładem może być tutaj program *5-a-Day* („5 razy dziennie”) Krajowego Instytutu Walki w Nowotworem (National Cancer Institute), który zachęca do spożywania owoców i warzyw dla polepszenia zdrowia; tak *Consumer Health Information...*, op. cit.

nie zostało ocenione przez FDA. Produkt ten nie służy do zdiagnozowania, leczenia bądź zapobiegania żadnej chorobie”. Zastrzeżenie musi być wydrukowane pogrubioną czcionką w widocznym miejscu obok oświadczenia.

Jeśli oznakowanie suplementu diety zawiera oświadczenie odnoszące się do choroby, będzie ono przesądzało o poddaniu go regulacjom dotyczącym leków (o ile oczywiście nie zostanie zatwierdzone jako zwykłe bądź kwalifikowane oświadczenie zdrowotne). Wynika to z faktu, że – zgodnie z prawem amerykańskim – jedynie na lekach można zamieszczać informacje o ich wpływie na zapobieganie chorobom, ich diagnozowanie i leczenie. Wyjątkiem jest oświadczenie strukturalne/funkcjonalne dotyczące chorób wynikających z niedoborów podstawowych składników odżywczych (np. szkorbutu powodowanego niedoborem witaminy C)⁴⁹. Tak oznakowany produkt może być wprowadzany do obrotu jako suplement diety (a nie lek), ale wymagane jest, by oświadczeniu towarzyszyła także informacja, w jakim stopniu dana choroba jest rozprzestrzeniona w Stanach Zjednoczonych.

3. Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w USA i UE: wybrane aspekty prawnoporównawcze

Na tle omówionej wyżej regulacji oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych w systemie prawnym Stanów Zjednoczonych nasuwa się kilka uwag porównawczych z rozwiązaniami przyjętymi w tym zakresie w Unii Europejskiej.

Pierwszą zasadniczą różnicą jest fakt, że w Unii Europejskiej żadne oświadczenie żywieniowe bądź zdrowotne nie może zostać użyte bez uprzedniego przejścia odpowiedniej procedury autoryzacyjnej. Producenci nie dysponują w tym zakresie praktycznie żadnym marginesem swobody. Jeśli bowiem dane oświadczenie nie zostało zamieszczone w odpowiednim wykazie ustanowionym na poziomie europejskim (w przypadku oświadczeń żywieniowych jest to załącznik do rozporządzenia nr 1924/2006⁵⁰, a w przy-

⁴⁹ Tak CFR 21.101.93 (f) i (g) (1). Szczegółowe kryteria oceny, czy dane oświadczenie dotyczy wpływu na diagnozowanie, zapobieganie i leczenie chorób, określa CFR 21.101.93 (g) (2).

⁵⁰ Załącznik zawiera obecnie 29 oświadczeń żywieniowych (w tym warunki użycia terminu „naturalny/naturalnie”, który – zgodnie z załącznikiem – może być stosowany jako dodatek do oświadczenia). Warto wskazać również, że obecnie trwają prace nad warunkami stosowania nowych oświadczeń (dotyczy to oświadczeń takich, jak „teraz zawiera x% mniej [energii, tłuszcz-

padku oświadczeń zdrowotnych – wykaz przyjęty na podstawie art. 13 i 14 tego rozporządzenia⁵¹), nie może ono być stosowane. Wprawdzie w zależności od rodzaju danego oświadczenia⁵² przewidziane są pewne różnice proceduralne, to jednak w każdym wypadku wymagana jest scentralizowana ocena warunków dopuszczenia danego oświadczenia, a postępowanie w tym zakresie – co do zasady – bazuje na procedurze regulacyjnej połączonej z kontrolą⁵³, która w doktrynie określana jest jako procedura o quasi-legislacyjnej naturze⁵⁴.

W USA nie tylko obowiązują bardzo zróżnicowane procedury zatwierdzania oświadczeń (procedura regulacyjna na podstawie NLEA, notyfikacja na podstawie FDAMA), ale także nie zawsze używanie oświadczeń uzależnione jest od pozytywnego przejścia procedury autoryzacyjnej odpowiednich organów. Dotyczy to oświadczeń strukturalnych/funkcjonalnych zamieszczanych na żywności konwencjonalnej, które mogą być swobodnie używane i których ocena w zakresie spełnienia przewidzianych prawnie warunków (tj. zgodności oświadczenia z prawdą

czu, nasyconych tłuszczów, soli/sodu i/lub cukru]”, „bez dodatku sodu/soli”) lub zmiany warunków stosowania dotychczasowych oświadczeń („bez dodatku cukru”, „o obniżonej zawartości”). Por. Komisja Europejska, *Working Document on the Revision of the Annex of Nutrition Claims of Regulation (EC) n° 1924/2006* z 13 września 2011 r.

⁵¹ Kompletny wykaz dozwolonych oświadczeń zdrowotnych nie jest jeszcze gotowy. 5 grudnia 2011 r. państwa członkowskie poparły projekt rozporządzenia Komisji Europejskiej w sprawie przyjęcia takiego wykazu (por. MEMO/11/868). Więcej na temat stopniowych prac w tym zakresie zob. I. Wrześniewska-Wal, *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne. Aspekty prawne i naukowe*, „Przemysł Spożywczy” 2010, nr 1, s. 31; eadem, *Oświadczenia żywieniowe...*, s. 22.

⁵² Regulacje unijne wyodrębniają trzy rodzaje oświadczeń: oświadczenia żywieniowe (art. 2 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia nr 1924/2006): tzw. zdrowotne oświadczenia generyczne (art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1924/2006), oświadczenia zdrowotne o zmniejszaniu ryzyka choroby oraz oświadczenia odnoszące się do rozwoju i zdrowia dzieci (art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 1924/2006).

⁵³ Por. art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1924/2006 w zakresie procedury zmian załącznika do oświadczeń żywieniowych, art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 w zakresie ustanowienia wykazu tzw. zdrowotnych oświadczeń generycznych oraz art. 17 ust. 3 w zakresie decyzji dotyczących oświadczeń zdrowotnych o zmniejszaniu ryzyka choroby oraz odnoszących się do rozwoju i zdrowia dzieci. Wszystkie powołane przepisy przewidują zastosowanie wspomnianej procedury (art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006). Warto zaznaczyć, że powołana w art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 decyzja nr 1999/468/WE została uchylona przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz. Urz. UE, L 55/13, z 28 lutego 2011 r.).

⁵⁴ P. Loosen, *Comitology, Claims and Addition of Nutrients*, „European Food and Feed Law Review” 2007, nr 2, s. 98.

i niewprowadzania konsumenta w błąd) pozostawiona jest samemu przedsiębiorcy. Co więcej, nawet w odniesieniu do oświadczeń strukturalnych/funkcjonalnych zamieszczanych na suplementach diety, co do których przewiduje się ocenę odpowiednich organów, ocena ta nie musi poprzedzać użycia danego oświadczenia, ale może mieć charakter następczy – oświadczenia mogą być zgłaszane do FDA już po wprowadzeniu na rynek produktów nimi oznaczonych.

Drugą różnicą, jaką dostrzec można na tle analizy regulacji amerykańskich, są kryteria naukowe, na których muszą bazować oświadczenia. W pierwszym rzędzie wskazać należy, że w Unii Europejskiej niezbędne jest w każdym wypadku potwierdzenie korzystnego działania odżywczego lub fizjologicznego substancji, do której odnosi się oświadczenie⁵⁵. Potwierdzenie to musi uwzględniać „ogół dostępnych danych naukowych” i „ocenę mocy naukowej dowodów”⁵⁶. Oznacza to, że wszystkie oświadczenia muszą być poparte dowodami naukowymi i nie dopuszcza się stosowania oświadczeń, nad których udowodnieniem wciąż jeszcze prowadzone są prace naukowe (*in the discovery process*)⁵⁷.

Natomiast w USA dopuszczalne są tzw. kwalifikowane oświadczenia zdrowotne, które – jak wskazano wyżej – nie spełniają standardu „znaczącego konsensusu naukowego” i nie zostały ostatecznie potwierdzone naukowo, a brak (wystarczających) dowodów kompensowany jest obowiązkiem zamieszczenia (wraz z oświadczeniem) odpowiedniego zastrzeżenia informującego konsumenta o tym fakcie.

W europejskim i amerykańskim systemie prawnym różna jest także skala wymaganych źródeł danych naukowych, na których opierają się oświadczenia. W Unii Europejskiej wszystkie oświadczenia muszą opierać się na „ogólnie uznanych/przyjętych dowodach naukowych”⁵⁸.

⁵⁵ Por. pkt 14 preambuły rozporządzenia nr 1924/2006 oraz jego art. 5 ust. 1 lit. a).

⁵⁶ Por. pkt 17 preambuły rozporządzenia nr 1924/2006.

⁵⁷ Por. C. Povel, B. van der Meulen, *Scientific Substantiation of Health Claims*, „European Food and Feed Law Review” 2007, nr 2, s. 89, „health claims are supposed to be substantiated by **good quality evidence**” [pogrubienie – A.Sz.-W.]. Autorzy podkreślają również, że kwestia stopniowości dowodów naukowych była przedmiotem dyskusji w ramach europejskiego projektu PASSCLAIM (*Process for the Assessment of Scientific Support for Claims on Foods*). Ostatecznie uznano, że stosowanie takich zwrotów, jak „przekonujący”, „możliwy”, „prawdopodobny” jest pożyteczne w wypadku samej oceny naukowej, jednakże nie zyskało aprobaty ich używanie bezpośrednio w oświadczeniach zdrowotnych.

⁵⁸ Por. art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1924/2006. Art. 5 ust. 1 pkt b mówi także o „ogólnie uznanych dowodach naukowych”; por też art. 13 ust. 1 lit. i), który mówi o „ogólnie zaakceptowanych dowodach naukowych”.

W konsekwencji, jeśli przy ocenie danego oświadczenia uwzględnia się „ogólnie uznane/przyjęte dowody naukowe”, to konkretny dowód przywoływany na jego poparcie będzie siłą rzeczy musiał być potwierdzony przez liczne źródła naukowe (instytucje badawczo-naukowe)⁵⁹.

Z kolei w USA, oprócz oświadczeń bazujących na „znaczącym konsensusie naukowym”, który zakłada oparcie oceny oświadczenia na wszystkich publicznie dostępnych dowodach naukowych, w obrocie mogą znajdować się także oświadczenia poparte wynikami badań przedstawionymi przez jedną tylko uznaną jednostkę naukową (tj. oświadczenia oparte na *authoritative statements*), co stanowi znaczne ułatwienie dla podmiotu wnioskującego o dopuszczenie oświadczenia⁶⁰.

Pewne różnice pomiędzy oboma systemami istnieją w odniesieniu do instytucji kompetentnych w zakresie przeprowadzania oceny dowodów naukowych. W Unii Europejskiej stosowanie oświadczeń zdrowotnych może nastąpić tylko po ocenie naukowej przeprowadzonej każdorazowo przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)⁶¹. Zaangażowanie jednego i tego samego urzędu w proces weryfikacji przedstawianych dowodów naukowych ma zapewnić ujednoliconą ocenę naukową, co gwarantuje, że wszystkie oświadczenia znajdujące się w obrocie przyjęte zostały na podstawie tych samych standardów i kryteriów badawczych⁶².

⁵⁹ Por. opracowany przez EFSA, na wniosek Komisji Europejskiej z 13 maja 2011 r., przewodnik przygotowywania i przedkładania wniosków dotyczących oświadczeń zdrowotnych: *Scientific and technical guidance for the preparation and presentation of an application for authorisation of a health claim (revision 1)*, „EFSA Journal” 2011, nr 9(5):2170, s. 2-3, w którym Urząd precyzuje, że wniosek powinien zawierać wszelkie istotne dane naukowe (opublikowane i nieopublikowane, przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oświadczenia), które stanowią podstawę oceny naukowej. Wymagany jest przy tym wszechstronny/wyczerpujący (*comprehensive*) przegląd istniejących danych z badań dotyczących związku pomiędzy daną żywnością lub jej składnikiem a deklarowanym działaniem. Przegląd ten powinien być przeprowadzony w sposób systematyczny i transparentny, by wykazać, że wniosek wystarczająco odzwierciedla równowagę wszystkich dostępnych dowodów.

⁶⁰ Pamiętać jednak należy, że FDA wprowadziła w tym zakresie pewne wymogi dodatkowe (kwestionowane jednak przez producentów). Chodzi tutaj o wymóg przedstawienia przez producentów „wyważonej reprezentacji literatury naukowej”, dotyczącej poziomu składnika odżywczego, do którego odnosi się oświadczenie zdrowotne, lub relacji pomiędzy składnikiem a chorobą bądź kondycją zdrowotną, do której odnosi się oświadczenie zdrowotne. FDA wskazała także, że badania naukowe jednostek wydających *authoritative statements* powinny opierać się na „rozwważnym przeglądzie” (*deliberative review*) dowodów naukowych.

⁶¹ Por. pkt 23 preambuły rozporządzenia nr 1924/2006.

⁶² Należy wskazać, że jedynie w wypadku oświadczeń żywieniowych opinia EFSA nie jest obligatoryjna. Art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1924/2006 przewiduje bowiem, że w wypadku procedury zmian załącznika zawierającego wykaz tych oświadczeń opinia Urzędu może być

Zapewnia to zachowanie zasady równego traktowania i równych warunków konkurencji.

Natomiast w USA, w wypadku kwalifikowanych oświadczeń zdrowotnych, dopuszczalne są różne ścieżki proceduralne przeprowadzania oceny przedstawionych przez producentów dowodów naukowych. FDA może bowiem dokonać takiej oceny we własnym zakresie i w ramach swoich wewnętrznych struktur i kadr, może powołać w tym celu specjalny komitet doradczy, a także może zlecić dokonanie weryfikacji przedstawionych danych naukowych podmiotom trzecim, np. Agencji Ochrony Jakości Zdrowia i Badań (Agency for Healthcare Quality and Research).

Kolejna różnica dotyczy kwestii kompetencji decyzyjnych w zakresie dopuszczania oświadczeń do obrotu. W Unii Europejskiej, zgodnie z ogólnymi zasadami prawa żywnościowego ustanowionymi w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności⁶³, etap naukowej oceny zagrożenia oraz etap zarządzania ryzykiem (tj. etap przyjęcia danego środka mającego na celu ochronę zdrowia, a zatem także dopuszczenie danego oświadczenia do obrotu), są realizowane przez różne instytucje – EFSA i Komisję Europejską⁶⁴. Taki rozdział kompetencyjny ma zagwarantować niezależność opinii naukowej, na której opiera się decyzja (polityczna) w zakresie określonego środka (dopuszczenia bądź niedopuszczenia oświadczenia) i zminimalizować wpływ organów decyzyjnych na ekspertów przeprowadzających ocenę naukową⁶⁵. Natomiast

zasięgana „w stosownych wypadkach”. Dotychczas jednak miało miejsce tylko jedno uzupełnienie załącznika (dotyczące kwasów 3-omega), przy którym EFSA była konsultowana; zob. rozporządzenie Komisji (UE) nr 116/2010 z 9 lutego 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wykazu oświadczeń żywieniowych.

⁶³ Dz. Urz. UE, L 31/1, z 1 lutego 2002 r.

⁶⁴ Jak wskazano wyżej (przypis 62), EFSA jedynie w wypadku oświadczeń żywieniowych może być konsultowana, w pozostałych wypadkach – musi.

⁶⁵ Warto wskazać, że potrzeba przyznania kompetencji w zakresie oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem odrębnym organom pojawiła się w Unii Europejskiej w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., po kryzysie spowodowanym tzw. chorobą wściekłych krów. Brak przejrzystości działań Komisji w zmaganiach z problemem BSE (chorobą gąbczastego zwyrodnienia mózgu u bydła), wzbudził obawy, że w procesie oceny ryzyka, ze szkodą dla ochrony bezpieczeństwa i zdrowia konsumentów, nadano priorytet ochronie innych interesów (politycznych i gospodarczych). Zakwestinowano więc funkcjonujący ówczesnie system komitetów naukowych działających w ramach Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej. Więcej na temat

w USA wykonywanie obu tych kompetencji zbiega się często w gestii FDA, która zarówno przeprowadza ocenę naukową, jak i podejmuje decyzje regulacyjne.

Na tle wyżej wskazanych najistotniejszych różnic systemowych pomiędzy amerykańskimi i europejskimi regulacjami w zakresie warunków stosowania oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych uprawiony wydaje się wniosek, że system amerykański – w odróżnieniu od systemu europejskiego – jest bardziej przychylny przedsiębiorcom i prowadzonej przez nich działalności (*producers oriented*). W porównaniu bowiem z regulacjami europejskimi zapewnia im bardziej elastyczne, liberalne procedury (nie w każdym przypadku obowiązuje uzyskanie wcześniejszego zezwolenia) i łagodniejsze wymogi w zakresie oceny naukowej dowodów (np. możliwość przedstawienia dowodów naukowych jednej instytucji badawczej, a nie ogółu środowiska naukowego, możliwość bazowania na częściowych i niepotwierdzonych wynikach badań naukowych). Z kolei system unijny skoncentrowany jest silnie na bezpieczeństwie konsumenta (*consumers oriented*)⁶⁶. Jego ochrona sprawia, że działalność przedsiębiorców sektora żywnościowego napotyka dużo dalej idące ograniczenia (scentralizowane i zbiurokratyzowane procedury angażujące organy krajowe i unijne, bardziej restrykcyjne wymogi w zakresie udowadniania zasadności oświadczeń)⁶⁷.

REGULATION OF FOOD AND HEALTH CLAIMS IN THE UNITED STATES

Summary

The subject of the paper is to present regulations and practice concerning the application of food and health claims in the United States. The evolution of the adopted solution was shown and types of specific categories of claims are presented, together with the requirements and procedures of authorising the sale of these products.

kryzysu BSE i będącej jego konsekwencją reformy prawa żywnościowego zob. np. A. Szajkowska, *Zasada ostrożności w prawie żywnościowym Unii Europejskiej*, w: M. Korzycka-Iwanow (red.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2006, s. 67.

⁶⁶ Miejsce ochrony konsumentów w systemie europejskim pokazuje już sama hierarchia celów leżących u podstaw rozporządzenia nr 1924/2006. Ochrona konsumenta została ujęta w pierwszym punkcie jego preambuły, a w drugim – aspekty gospodarcze, tj. zapewnienie równych warunków konkurencji i odpowiedniego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

⁶⁷ Por. też C. Povel, B. van der Meulen, op. cit., s. 90, którzy wskazują: „The difference in emphasis in US law and EU law may reflect a difference in legal culture. In the EU protection of the consumer as understood by the authorities seems to be the main concern, while in the USA civil liberties carry the day”.

In view of the analysis of these regulations, systemic differences were considered in terms of the approach to the regulation of nutritional and health claims in the USA and in the European Union. The main difference arising from the comparison pertained to boundaries between consumer protection and support for the innovative development of activity on the part of food producers.

The American system proved to be more *producers-oriented*, while the European system is more focused on the protection of consumers (*consumers-oriented*), which in many areas justifies limitations in the activity of entrepreneurs, being more far-reaching than in the USA.

LA REGOLAZIONE DELLE INDICAZIONI NUTRIZIONALI E SULLA SALUTE NEGLI STATI UNITI

Riassunto

L'oggetto dell'articolo è di presentare le regolazioni e la pratica concernenti l'impiego delle indicazioni nutrizionali e sulla salute negli Stati Uniti d'America. È stata illustrata l'evoluzione di soluzioni accettate in questo ambito, sono stati presentati diversi tipi di categorie distinte di dichiarazioni nonché le esigenze e le procedure per l'ammissione alla circolazione.

Sullo sfondo dell'analisi di queste regolazioni sono state effettuate considerazioni sulle differenze sistemiche nell'approccio riguardo alla regolazione delle indicazioni nutrizionali e sulla salute negli Stati Uniti e nell'Unione europea. La differenza principale che emerge dal confronto interessa i confini tra la tutela dei consumatori e la promozione dello sviluppo innovativo dell'attività dei produttori alimentari.

Il sistema americano ha dimostrato di essere più favorevole ai produttori (*producers oriented*), mentre il sistema europeo è più focalizzato sulla tutela dei consumatori (*consumers oriented*), la quale in molte aree legittima le restrizioni che vanno oltre quelle degli Stati Uniti sulle attività degli imprenditori.

ANETA SUCHOŃ

Prawne formy władania gruntami przez spółdzielnie funkcjonujące w rolnictwie i na terenach wiejskich¹

1. Wstęp

Dla każdego przedsiębiorcy istotne znaczenie ma stabilne posiadanie nieruchomości, które pozwala na prowadzenie trwałej działalności gospodarczej. Stabilizację taką zapewnia prawo własności. Obok własności istnieje jednak wiele innych form prawnych władania gruntami, jak chociażby dzierżawa, użytkowanie, wieczyste użytkowanie, z których korzystają również spółdzielnie funkcjonujące w rolnictwie i na terenach wiejskich. Obecnie w naszym kraju działa ok. 4 tys. takich podmiotów. Są to przede wszystkim spółdzielnie mleczarskie, ogrodniczo-pszczelarskie, zaopatrzenia i zbytu „Samopomoc Chłopska”, spółdzielnie kółek (usług) rolniczych, spółdzielnie produkcji rolnej, banki spółdzielcze, spółdzielcze grupy producentów rolnych i spółdzielnie socjalne².

Oczywiste jest, że zagadnienie władania gruntami ma największe znaczenie dla rolniczych spółdzielni produkcyjnych³ prowadzących wspólne gospodarstwo rolne, niektórych spółdzielni kółek rolniczych oraz spółdzielni socjalnych zajmujących się przetwórstwem rolnym i produkcją rolną⁴.

¹ Publikacja została przygotowana w ramach własnego projektu badawczego „Spółdzielczość w rolnictwie i na terenach wiejskich w ustawodawstwie polskim oraz wybranych państwach europejskich”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

² Zob. www.krs.org.pl.

³ Dalej: RSP albo rolnicza spółdzielnia produkcyjna.

⁴ Według danych Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych, 12 września 2011 r. w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowane były 373 spółdzielnie socjalne, z czego 89 miało siedzibę na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Niektóre z nich zajmują

Podejmowanie działalności rolniczej wymaga bowiem zorganizowanego zespołu środków produkcji, a wśród nich szczególne miejsce zajmuje ziemia, wykorzystywana do wytwarzania produktów roślinnych. Problem zapewnienia ciągłości gospodarowania na gruntach nasilił się po uzyskaniu członkostwa przez Polskę w Unii Europejskiej i objęciu naszego kraju Wspólną Polityką Rolną. Tylko prowadzenie stabilnej działalności rolniczej zapewnia konkurencyjność producentom rolnym na rynku unijnym, pozwalając im na efektywne korzystanie z pomocy finansowej przewidzianej między innymi w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że kwestie prawne wynikające z władania gruntami są również interesujące dla spółdzielczych grup producentów rolnych, posiadaczy budynków wykorzystywanych do przechowywania produktów rolnych albo do działalności przetwórczej. Mogą to być zabudowane grunty rolne albo grunty pozbawione takiego charakteru. Podobna sytuacja może odnosić się do spółdzielni mleczarskich czy spółdzielni „Samopomoc Chłopska”.

Potrzebę podjęcia badań dotyczących prawnych form władania gruntami przez spółdzielnie uzasadniają także ostatnie nowelizacje przepisów. Mowa tu przede wszystkim o ustawie z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵ oraz ustawę z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶. Ten ostatni akt prawny zmienił także ustawę z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości⁷.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy przepisy prawne zapewniają spółdzielniom działającym w rolnictwie i na terenach wiejskich stabilne warunki władania gruntami oraz prowadzenia na nich rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej i 2) czy ułatwiają tym podmiotom nabycie własności posiadanych gruntów?

się działalnością rolniczą, np. spółdzielnia „Świt” ze wsi Chudobczyce prowadzi hodowlę roślin i zwierząt, z kolei spółdzielnia socjalna z Marszewa i „Eko-Farma” z Władysławowa zajmują się prowadzeniem działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego. Szerzej zob. M. Błażejowska, *Funkcjonowanie podmiotów ekonomii społecznej na obszarach wiejskich na przykładzie spółdzielni socjalnych*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2011, nr 4, s. 26-37.

⁵ Dz. U. Nr 233, poz. 1382.

⁶ Dz. U. Nr 187, poz. 1110.

⁷ Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.

Struktura rozważań jest następująca. W pierwszej kolejności będą się one skupiały na użytkowaniu (zwłaszcza na wniesieniu wkładu gruntowego i jego wycofaniu z RSP przez członka spółdzielni), a następnie na dzierżawie gruntów rolnych oraz użytkowaniu wieczystym. W drugiej części zaprezentowane zostaną instytucje ułatwiające nabycie własności gruntów będących we władaniu spółdzielni, w tym szczególnie prawo pierwokupu oraz prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu.

2. Przegląd prawnych tytułów władania gruntami przez spółdzielnie funkcjonujące w rolnictwie i na terenach wiejskich

2.1. Użytkowanie gruntów

Uprawnienia użytkownika w zakresie władania gruntami rolnymi są podobne do dzierżawcy. Otóż według art. 252 k.c. rzecz można obciążyć prawem do jej używania i pobierania pożytków⁸. Użytkowanie jest jednak ograniczonym prawem rzeczowym, a dzierżawa – zobowiązaniem. W Kodeksie cywilnym zawarte są przepisy szczególnie poświęcone użytkowaniu przez RSP, które miały zapewnić większą stabilizację w zakresie władania gruntami przez te podmioty. Art. 271 k.c. stanowi, że użytkowanie gruntu będącego własnością Skarbu Państwa może być ustanowione na rzecz RSP jako prawo terminowe lub bezterminowe.

Odwołując się krótko do historii, warto wspomnieć, że w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. popularne było użytkowanie gruntów państwowych przez RSP. Według art. 274 k.c., w pierwotnej wersji ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze⁹ nieruchomości rolne będące własnością państwa, użytkowane w dniu wejścia w życie ustawy przez RSP, rolnicze spółdzielnie specjalistyczne oraz spółdzielnie osób fizycznych, prowadzące gospodarstwa rolne zrzeszone w Centralnym Związku Kółek i Organizacji Rolniczych, przechodziły odpłatnie na własność tych spółdzielni. Warunkiem uzyskania własności było złożenie wniosku nie później niż w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie

⁸ Mogą to być zarówno pożytki naturalne, jak i cywilne. W związku z tym, że przedmiotem użytkowania przez spółdzielnie są grunty rolne, w praktyce chodzi przede wszystkim o pobieranie pożytków naturalnych.

⁹ Dz. U. 1982, Nr 30, poz. 210; tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 188, poz. 1848.

ustawy – Prawo spółdzielcze¹⁰. Nabycie gruntów następowało na podstawie umowy notarialnej między spółdzielnią i Bankiem Gospodarki Żywnościowej (występującym w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa)¹¹. Zasady określenia płatności zawarte zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 r.¹² W terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy RSP złożyły wnioski dotyczące 83% użytkowanych nieruchomości stanowiących własność państwa, czyli powierzchni 448,2 tys. ha¹³. Nie wszystkie spółdzielnie były zainteresowane nabyciem własności użytkowanych nieruchomości, co wynikało przede wszystkim ze względów finansowych. Słabsze ekonomicznie spółdzielnie preferowały dalsze prowadzenie działalności rolniczej na gruntach państwowych w ramach użytkowania¹⁴.

Zasady odpłatności za nabycie nieruchomości użytkowanych przez RSP uległy zmianie na podstawie ustawy z 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo Spółdzielcze¹⁵. Od jej wejścia w życie cena była ustalana na warunkach ustalonych w przepisach o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi¹⁶. Sytuacja prawna RSP jako użytkowników gruntów uległa zmianie 1 stycznia 1992 r. Rozpoczęła wtedy działalność Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP; obecnie: Agencja Nieruchomości Rolnej¹⁷). Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁸ nie przewiduje takiej formy zagospodarowania, jak użytkowanie. Nieruchomości rolne Skarbu

¹⁰ Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1983 r.

¹¹ J. Szachulowicz, w: *Kodeks cywilny*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2000, s. 576.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 r. w sprawie zasad odpłatności za nabycie użytkowanych przez spółdzielnie produkcji rolnej nieruchomości rolnych, stanowiących własność Państwa, Dz. U. Nr 26, poz. 134.

¹³ Tak J. Paliwoda, *Zagadnienia prawne spółdzielni produkcji rolnej*, Wrocław 1987, s. 174 i n.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Warto także dodać, że art. 274 ustawy – Prawo spółdzielcze został skreślony właśnie na podstawie ustawy z 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze. Niewykonane decyzje dotyczące nabycia własności użytkowanych gruntów ulegały zmianie w części dotyczącej odpłatności. Spółdzielnie produkcyjne mogły nabywać nieruchomości według nowych zasad. Szerzej na ten temat S. Dmowski, *Władanie nieruchomościami rolnymi przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 74 i n.

¹⁷ Dalej: ANR lub Agencja.

¹⁸ Tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 ze zm. (dalej: ustawa z 19 października 1991 r.).

Państwa znajdujące się w użytkowaniu spółdzielni, osób fizycznych, a także innych niepaństwowych jednostek organizacyjnych pozostały w ich władaniu na dotychczasowych warunkach do chwili zawarcia z AWRSP nowych umów dzierżawy albo sprzedaży. Jeżeli zmiana warunków dotychczasowego użytkowania nieruchomości nie nastąpiła w terminie określonym w art. 13 ust. 1 wspomnianej ustawy, wygasało dotychczasowe użytkowanie ustanowione na podstawie umowy lub decyzji administracyjnej. Termin określony we wspomnianym artykule był zmieniany i ostatecznie został przesunięty do 30 czerwca 2000 r.

Jeżeli nieruchomości rolne nie zostały przekazane w tym terminie do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP), stały się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których były położone. Takie rozwiązanie okazało się niekorzystne dla niektórych spółdzielni. Grunty rolne przez wiele lat użytkowane przez spółdzielnie stały się własnością gminy. Gmina dysponuje gruntami przejętymi według zasad zawartych w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁹ oraz w Kodeksie cywilnym, a nie w ustawie z 19 października 1991 r. Ustawodawca nie zagwarantował w tej pierwszej ustawie spółdzielniom władającym tymi gruntami ani pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu, ani pierwszeństwa w zakresie zawarcia umowy dzierżawy. Na marginesie wskazać należy, że niektóre spółdzielnie – ze względu na posiadanie nieruchomości – ponad 30 lat starały się nabyć własność tych gruntów przez zasiedzenie. Jednakże do stwierdzenia zasiedzenia niezbędne jest posiadanie samoistne, a takiego charakteru nie ma władanie gruntami w ramach użytkowania, czyli ograniczonego prawa rzeczowego.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje generalną możliwość rozporządzania nieruchomościami zarówno skarbowymi, jak i samorządowymi poprzez obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi. Należy tu dodać, że przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących użytkowania przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne nie stosuje się do ustanowionego na rzecz rolniczych spółdzielni produkcyjnych użytkowania nieruchomości będących własnością jednostek samorządu terytorialnego. Mimo komunalizacji części mienia państwowego i powołania samorządu terytorialnego nie uległy bowiem zmianie przepisy Kodeksu cywilnego²⁰. Oznacza to, że w wypadku oddawania w użytkowanie gruntów samorządu

¹⁹ Tekst jedn.: Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.

²⁰ E. Gniewek, *Użytkowanie*, w: *System prawa rzeczowego. Prawo rzeczowe*, t. IV, red. E. Gniewek, Warszawa 2007, s. 386.

terytorialnego zastosowanie mają ogólne przepisy dotyczące użytkowania zawarte w Kodeksie cywilnym.

Natomiast przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące użytkowania gruntów przez RSP mogą być nadal stosowane w odniesieniu do wchodzących w skład „zasobu nieruchomości Skarbu Państwa” gruntów zarządzanych (zagospodarowanych) przez starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej²¹. W takiej sytuacji mają obecnie jeszcze zastosowanie art. 271-275 k.c. Istotne są przepisy dotyczące budynków posadowionych na gruncie. W przypadku bowiem oddania w użytkowanie zabudowanego państwowego gruntu rolnego przekazanie budynków i innych urządzeń może nastąpić albo do użytkowania, albo na własność. Natomiast budynki i inne urządzenia wzniesione przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na użytkowanym przez nią gruncie Skarbu Państwa stanowią z reguły własność spółdzielni. Ustawodawca, uwzględniając konieczność zagwarantowania stabilnego prowadzenia działalności na użytkowanych gruntach, dopuścił możliwość zmiany przeznaczenia użytkowanych przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną gruntów Skarbu Państwa. Zakres uprawnień RSP jako użytkownika jest zatem szerszy w porównaniu z przepisami ogólnymi dotyczącymi użytkowania.

Obecnie działalność rolnicza prowadzona jest przez RSP na gruntach będących z reguły własnością spółdzielni, dzierżawionych i tych stanowiących wkład gruntowy członków spółdzielni. Statut spółdzielni może bowiem przewidywać, że członek posiadający grunty jest obowiązany wnieść je w całości lub części jako wkład do spółdzielni. Wkładem mogą być zarówno grunty, jak i budynki lub ich części i inne urządzenia trwale z gruntem związane, znajdujące się na tych gruntach w chwili ich wniesienia. Omawiając instytucję użytkowania, nawiązać należy do art. 145 ustawy – Prawo spółdzielcze. Otóż jeżeli statut lub umowa z członkiem inaczej nie postanawia, spółdzielnia nabywa prawo użytkowania wkładu gruntowego wniesionego przez członka z chwilą przejścia tego wkładu. Ustawodawca, upraszczając procedurę, określił, że do wniesienia wkładów gruntowych nie stosuje się przepisów o obowiązku zachowania formy aktu notarialnego przy ustanowieniu użytkowania nieruchomości. Statut może jednak przewidywać także inne formy wnoszenia wkładów, jak choćby przeniesienie własności gruntu na rzecz RSP czy w ramach stosunków zobowiązaniowych dzierżawę albo użyczenie²².

²¹ Ibidem.

²² Ibidem, s. 386 i n.

Wkładem gruntowym jest z reguły grunt rolny. Co istotne, nie musi być on własnością członka spółdzielni. Przepisy dopuszczają także grunty dzierżawione. W takiej jednak sytuacji wniesienie wkładu gruntowego przez posiadacza zależnego wymaga zgody właściciela. W przypadku wniesienia do RSP wkładów będących w posiadaniu, ale niebędących własnością członka spółdzielni, powstaje także prawo użytkowania przysługujące spółdzielni. Zdaniem E. Gniewka, „prawo użytkowania gruntów przez spółdzielnie następuje na podstawie czynności wniesienia jako wkładu posiadanych gruntów, dokonanej przez zobowiązanego statutowo, lecz nieuprawnionego rzeczowo członka spółdzielni. Powstające prawo użytkowania obciąża cudze prawo własności”²³.

Prowadzenie działalności na gruntach dzierżawionych wniesionych jako wkład do spółdzielni może jednak powodować sporo problemów w praktyce. Chodzi o kwestie wygaśnięcia dzierżawy, dokonywania napraw i ulepszeń, obowiązki dzierżawcy oraz wykonanie prawa pierwokupu. Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na pogłębioną analizę tych zagadnień.

Użytkowanie przez spółdzielnię wniesionych przez członka wkładów gruntowych regulują przepisy Kodeksu cywilnego, do których odsyła ustawa – Prawo spółdzielcze. Zastosowanie mają zatem przepisy ogólne dotyczące użytkowania oraz przepisy odnoszące się tylko do RSP. Ustawodawca, uwzględniając produkcyjny charakter użytkowania wkładów przez spółdzielnię, w art. 278 k.c. dopuścił wprowadzenie do statutu postanowienia o przysługującym jej uprawnieniu do zmiany przeznaczenia wkładów gruntowych oraz naruszenia ich substancji. Zmiana przeznaczenia może polegać na przykład na założeniu sadu czy też jego likwidacji i wykorzystaniu wkładu jako grunty orne czy też rozpoczęciu działalności pozarolniczej w budynkach na gruncie, na którym dotychczas prowadzona była działalność rolnicza.

Ustanie członkostwa w spółdzielni – w wypadku wypowiedzenia, wykluczenia, wyłączenia czy też śmierci członka – łączy się ze zwrotem wkładu. W pierwszych trzech wypadkach rozliczenia na zasadach zawartych w statucie są dokonywane bezpośrednio pomiędzy członkiem spółdzielni a RSP. Zwrot wkładu gruntowego może oczywiście negatywnie

²³ Tak E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Lex/el. 2001; K. A. Dadańska, w: eadem, T. A. Filipiak, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II: *Własność i inne prawa rzeczowe*, A. Kidyba (red.), Lex/el. 2009. Zob. też J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 221; H. Skiba, *Wkłady gruntowe w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, s. 52 i n.

wpłynąć na prowadzenie stabilnej działalności rolniczej przez spółdzielnię. Głównym zadaniem RSP jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego. W wielu wypadkach wniesione do spółdzielni grunty są zabudowane, a budynki wykorzystywane do prowadzenia produkcji zwierzęcej albo znajduje się w nich zakład przetwórczy. Należy jednak podkreślić, że właścicielem wkładu nadal pozostaje członek (o ile statut nie przewiduje inaczej) i nie można ograniczać jego atrybutu, jakim jest prawo do rozporządzania rzeczą. W wypadku jego śmierci wkład przechodzi na spadkobierców. Jednakże w sytuacji odpłatnego przeniesienia wkładu gruntowego RSP przysługuje prawo pierwokupu, o czym w dalszej części artykułu.

Zasady i termin wycofania wkładu w razie ustania członkostwa w spółdzielni powinien określać statut. Co ważne, ten dokument może także określać częściowe wycofanie wkładu. Taka możliwość jest pozytywnie oceniana przez wielu członków. Niektórzy z nich zainteresowani są odzyskaniem części gruntów rolnych z RSP i przeznaczeniem ich na przykład na rozpoczęcie działalności rolniczej przez samego członka spółdzielni lub jego rodzinę. W takiej sytuacji można prowadzić swoje gospodarstwo rolne, pozostając członkiem spółdzielni i w niej pracując. Niektórzy członkowie podejmują takie działania, aby potem wspólnie z RSP utworzyć spółdzielczą grupę producentów rolnych. Przedmiotem działalności RSP jest bowiem nie tylko prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego, ale także działalności na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych poszczególnych członków.

Członek wycofujący swój wkład otrzymuje ten sam grunt, który wniósł, pod warunkiem jednak, że potrzeby wspólnej gospodarki nie stoją temu na przeszkodzie (art. 148 § 3 ustawy). W przeciwnym razie otrzymuje równoważną nieruchomości (przy uwzględnieniu interesów obu stron). W wypadku gdy występuje różnica w obszarze lub wartości użytkowej zwracanych gruntów, ma miejsce rozliczenie między stronami według cen rynkowych. Sporo problemów interpretacyjnych nastręcza zwrot „potrzeby wspólnej gospodarki”, uzasadniających przekazanie członkowi gruntów zamiennych. Takie rozwiązanie nie zawsze jest korzystne dla właściciela gruntu, ale ma zapewnić stabilne prowadzenie działalności przez RSP. Wydaje się, że „potrzeby wspólnej gospodarki” będą miały szczególnie zastosowanie w przypadkach gruntów objętych na przykład programami rolnośrodowiskowymi, pomocą dla rolnictwa ekologicznego czy też w odniesieniu do gruntów zabudowanych, gdy w budynkach prowadzona jest hodowla, chów zwierząt albo działalność przetwórcza. Niejedna RSP, przystosowując pomieszczenia do wymagań unijnych, po-

niosła wysokie koszty i obecnie trudno byłoby jej zmienić warunki lokalowe.

W tym miejscu należy wskazać, że wnosząc jako wkład gruntowy nieruchomości zabudowaną do RPS w ramach użytkowania, członek pozostaje nadal właścicielem zarówno gruntów, jak i budynków na nim posadowionych. Inaczej jest w wypadku budynków wzniesionych przez spółdzielnię. Zgodnie z Kodeksem cywilnym, budynki i inne urządzenia wzniesione przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na gruncie stanowiącym wkład gruntowy stają się jej własnością. Budynki te nie stanowią zatem własności właściciela gruntu, jak wynikałoby to z zasady *superficies solo cedit*, lecz własność RSP jako prawo związane z prawem użytkowania gruntu stanowiącego wkład gruntowy. Odrębna własność budynków i innych urządzeń, przewidziana w art. 279 k.c., jest prawem związanym z użytkowaniem gruntu RSP²⁴. W przypadku jednak zakończenia użytkowania gruntów budynki i inne urządzenia znajdujące się na gruncie tracą odrębność prawną, stając się częścią składową gruntu. Ustanie odrębnej własności powoduje, że z mocy prawa budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie stają się własnością właściciela gruntu zgodnie z zasadą *superficies solo cedit*²⁵. Do wzajemnych rozliczeń właściciela ze spółdzielnią powinny znaleźć zastosowanie zasady ogólne.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że ustawodawca, biorąc pod uwagę produkcyjny charakter wkładu gruntowego oraz koszty związane z postawieniem budynków przez RSP, określił w art. 279 § 2 k.c., iż w razie wygaśnięcia użytkowania gruntu działka, na której znajdują się budynki lub urządzenia będące własnością spółdzielni, może być przez spółdzielnię przejęta na własność za zapłatą wartości w chwili wygaśnięcia użytkowania. Nie ma wątpliwości, że ustawodawca w Kodeksie cywilnym wzmacnia pozycję RSP. W momencie wygaśnięcia użytkowania gruntów stanowiących wkład do RSP spółdzielnia może przejąć te grunty na własność za zapłatą, pod warunkiem jednak postawienia budynków na tej nieruchomości. Jeżeli właściciel nie będzie chciał zawrzeć umowy przeniesienia własności, RSP ma roszczenie do właściciela i może wystąpić na drogę sądową. Przyjmuje się, że prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek złożenia przez właściciela gruntu oświadczenia woli o przeniesieniu prawa własności gruntu na spółdzielnię zastępuje to świadczenie woli (art. 64 k.c. w zw. z art. 279 § 2 k.c. w zw. z art. 1047 k.p.c.)²⁶.

²⁴ Zob. E. Gniewek, *Użytkowanie...*, s. 386 i n.

²⁵ Szerzej zob. E. Gniewek, *Kodeks cywilny...*; K. A. Dadańska, op. cit.

²⁶ Tak np. K. A. Dadańska, op. cit.

Użytkowanie gruntów wygasa przede wszystkim w wypadku likwidacji spółdzielni, ale wtedy spółdzielnia nie jest z reguły zainteresowana nabyciem własności budynków. Użytkowanie wygasa także wskutek niewykonywania tego prawa przez lat dziesięć, co raczej nie ma w tej sytuacji znaczenia praktycznego. Najczęściej użytkowanie wygasa z chwilą ustania członkostwa i złożenia oświadczenia woli o wycofaniu wkładu²⁷. Jeżeli statut przewiduje częściowe wycofanie wkładu, po złożeniu stosownego oświadczenia woli przez członka spółdzielni użytkowanie do części gruntu także wygaśnie.

Rodzi się pytanie, czy do wycofania zabudowanych gruntów stanowiących wkład w RSP stosuje się art. 148 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze, czy też art. 279 § 2 k.c. Jak zostało już wyjaśnione, ten pierwszy przepis przewiduje, że członek wycofujący swój wkład otrzymuje ten sam grunt, który wniósł, jeżeli potrzeby wspólnej gospodarki nie stoją temu na przeszkodzie. Spółdzielnia musi zatem udowodnić, jeżeli chce grunt zatrzymać, że jest on potrzebny do prowadzenia wspólnej gospodarki. Poza tym spółdzielnia zobowiązana jest w takiej sytuacji zapewnić grunt zamienny, co powoduje zmniejszenie obszaru, na którym prowadzona jest działalność rolnicza lub pozarolnicza działalność gospodarcza. Z kolei art. 279 § 2 k.c. odnosi się tylko do gruntów zabudowanych, przy czym to RSP wzniosła te budynki i dlatego może żądać przeniesienia własności gruntu. Za nabyte grunty zobowiązana jest oczywiście zapłacić, jednakże przepis nie wspomina o gruntach zamiennych. Regulacja kodeksowa – z jednej strony – wzmacnia pozycję RSP, zapewniając jej stabilne prowadzenie działalności gospodarczej na wniesionych przez członka spółdzielni wkładach gruntowych, z drugiej jednak – ogranicza atrybuty właściciela do korzystania z własności wkładów gruntowych.

Zasadne wydaje się przyjęcie, że w razie wycofania przez członka spółdzielni wkładów gruntowych, na których znajdują się budynki będące własnością RSP, może ona skorzystać z uprawnień określonych w art. 279 § 2 k.c. albo 148 ustawy – Prawo spółdzielcze. Decyzja o wyborze procedury należy do spółdzielni²⁸.

²⁷ Warto dodać, że samo ustanie członkostwa nie powoduje jednak automatycznego wygaśnięcia użytkowania wkładu gruntowego. Niezbędne jest bowiem wycofanie tego wkładu ze spółdzielni przez byłego członka lub jego następcę, tak K. A. Dadańska, op. cit.

²⁸ Zob. np. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 240 i n.

2.2. Dzierżawa gruntów rolnych

Dzierżawa jest obok własności najbardziej popularną formą organizowania i prowadzenia gospodarstw rolnych. Według danych statystycznych około 20% gruntów będących we władaniu RSP stanowią właśnie grunty dzierżawione, będące własnością zarówno prywatną, jak i państwową czy komunalną. Dzierżawa uregulowana jest w wielu aktach prawnych, a ich zastosowanie determinuje status wydzierżawiającego. Przepisy dotyczące samej umowy dzierżawy zawarte są w Kodeksie cywilnym (od art. 693 do 709 k.c.). Mają one zastosowanie przede wszystkim do tzw. dzierżawy prywatnej. Z kolei do tzw. dzierżawy państwowej²⁹ stosuje się również inne akty prawne: ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze³⁰. Jeżeli chodzi o dzierżawę gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego, to oprócz Kodeksu cywilnego stosuje się także ustawę z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³¹.

Ponieważ członkostwo Polski w Unii Europejskiej umożliwia producentom rolnym otrzymanie środków finansowych z budżetu unijnego, szczególnie istotne jest zawieranie dzierżawy na długie okresy. W wypadku dzierżawy gruntów prywatnych, skoro większość przepisów Kodeksu cywilnego ma charakter względnie obowiązujący, stabilizacja stosunku dzierżawy zależy tak naprawdę od stron umowy i od postanowień zawartych w kontrakcie. Kodeks cywilny nie zawiera szerokiego katalogu instrumentów, które zapewniałyby odpowiednią trwałość gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, a w konsekwencji – stabilizację prowadzonej działalności rolniczej. Takiej ciągłości służyłoby przede wszystkim wprowadzenie ustawowego minimalnego czasu, na który zawierana jest dzierżawa. Ustalony przez obie strony krótszy okres jej trwania ulegałby wówczas z mocy prawa przedłużeniu do takiego ustawowego

²⁹ Tzw. dzierżawa „państwowa” związana była z dzierżawą gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, a od 1992 r. – od AWRSP.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości z Zasobu WRSP (Dz. U. Nr 17 poz. 93); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz. U. Nr 210, poz. 1619).

³¹ Tekst jedn.: Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

terminu³². W naszym prawodawstwie brakuje takiej instytucji, natomiast występuje ona w innych państwach³³. Polski Kodeks cywilny daje stronom pełną swobodę w zakresie zawierania umowy dzierżawy gruntów rolnych na krótki okres albo na czas nieoznaczony. Takie dzierżawy są mało stabilne.

W naszym ustawodawstwie nie występuje też instytucja automatycznego przedłużania dzierżawy na następny określony ustawowo czas. Odnotować można tylko tzw. milczące przedłużenie dzierżawy (art. 674 k.c. w związku z art. 694 k.c.), mające zastosowanie w sytuacji, gdy po upływie terminu oznaczonego w umowie albo w wypowiedzeniu dzierżawca nadal używa rzeczy za zgodą wydzierżawiającego. Wspomnieć warto, że umowy dzierżawy prywatnych gruntów rolnych są najczęściej zawierane po przeprowadzeniu negocjacji, gdy strony dojdą do porozumienia co do wszystkich istotnych postanowień. Należą do nich przede wszystkim stawki czynszu dzierżawnego. Przepisy Kodeksu nie określają zasad ustalania jego wysokości. Regulacje prawne nie wprowadzają też żadnych dodatkowych wymagań co do stron umowy dzierżawy. Żaden przepis Kodeksu cywilnego dotyczący dzierżawy nie odnosi się wyłącznie do spółdzielni.

Coraz częściej zdarzają się sytuacje, że właściciel gruntów dzierżawionych zamierza sprzedać grunty rolne. W takiej sytuacji nabywca – co prawda – wstępuje w prawa wydzierżawiającego, ale ze względu na fakt zawarcia umowy na przykład na czas nieoznaczony czy brak daty pewnej może skorzystać z wypowiedzenia, co z kolei negatywnie wpływa na zachowanie trwałości gospodarowania na tych gruntach.

Przechodząc do dzierżawy gruntów rolnych z Zasobu WRSP, podkreślić należy przede wszystkim, że spółdzielnie mają obecnie małe szanse na zawarcie nowych umów. Od czasu wejścia w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego ANR organizuje z reguły prze-

³² A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1986, s. 107 i n.

³³ Przykładowo w Belgii wyróżnić można trzy rodzaje dzierżawy rolniczej: zwykłą, tzw. zawodową (*bail de carrière*) i długoterminową. Czas trwania pierwszej z nich ustalany jest przez strony umowy z zastrzeżeniem, że musi on wynosić co najmniej 9 lat. Jeżeli uzgodniono okres krótszy, dzierżawa ulega z mocy prawa przedłużeniu do 9 lat. Dzierżawa tzw. zawodowa zawierana jest na okres do emerytury dzierżawcy, czyli do osiągnięcia 65 roku życia. Z kolei czas trwania długoterminowej dzierżawy wynosi co najmniej 27 lat. We Włoszech minimalny okres trwania dzierżawy gruntów rolnych wynosi 15 lat, natomiast w Szwajcarii dla dzierżawy gospodarstwa rolnego wynosi on 9 lat, w wypadku dzierżawy poszczególnych działek gruntu – 6 lat; A. Lichorowicz, op. cit., s. 107.

targi ograniczone, w których mogą brać udział przede wszystkim rolnicy indywidualni prowadzący gospodarstwo rodzinne. Natomiast w latach dziewięćdziesiątych XX w. bardzo popularne były przetargi nieograniczone, w których mogły brać udział spółdzielnie. Ustawa z 19 października 1991 r. zapewniała również możliwość zawarcia umowy dzierżawy bez przetargu spółdzielniom produkcji rolnej, jeśli możliwość użytkowania gruntu wygasła im na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 31 grudnia 1993 r., a faktycznie władają one danymi nieruchomościami. Zaznaczyć jednak trzeba, że ochrona ta nie była zagwarantowana od początku funkcjonowania AWRSP. Została wprowadzona dopiero na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze i zmianie innych ustaw, w tym ustawy z 19 października 1991 r. W kolejnych latach zmodyfikowane zostało brzmienie art. 29 i 39 tego ostatniego aktu prawnego, preferencje w odniesieniu do spółdzielni produkcji rolnej jednak pozostały. Obecnie nie mają one znaczenia praktycznego. Mimo to odnotować należy, że niektóre RSP są nadal dzierżawcami gruntów rolnych z Zasobu WRSP na podstawie umów zawartych w latach dziewięćdziesiątych. Co prawda, kontrakty dzierżawy zawierane były z reguły na 10 lat, ale po upływie tego okresu można było przedłużyć stosunek dzierżawy (art. 39 ustawy z 19 października 1991 r.).

Warto także zastanowić się w rozważanym tu aspekcie nad konsekwencjami wejścia w życie ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dla spółdzielni działających w obszarze wsi i rolnictwa. Przede wszystkim RSP dzierżawiące powyżej 428 ha będą musiały rozważyć, czy wyrazić zgodę na wyłączenie z przedmiotu dzierżawy 30% gruntów rolnych. Według art. 4 ustawy z 16 września 2011 r., ANR w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia nowelizacji w życie przedstawi dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian umowy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Udzielenie zgody na zmianę przedmiotu dzierżawy co do zasady uprawnia dzierżawcę do nabycia pozostałych dzierżawionych gruntów rolnych.

Jeśli dzierżawca nie wyrazi takiej zgody, to nie stosuje się prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu oraz przedłużenia dzierżawy po zakończeniu okresu określonego w umowie bez konieczności przeprowadzenia przetargu. Jednakże nawet po wyrażeniu zgody na wspomniane wyłączenie, dzierżawca nie będzie mógł nabyć dzierżawionych gruntów rolnych ze względu chociażby na art. 28a ustawy z 19 października 1991 r. oraz fakt, że prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości

ści bez przetargu przysługuje w pierwszej kolejności byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, a dopiero potem dzierżawcy. Warto także zaznaczyć, że dzierżawca nie ma także pewności, czy ANR przedłuży umowę dzierżawy gruntów rolnych. Według art. 39 ustawy z 19 października 1991 r. decyzja w tym zakresie należy do wydzierżawiającego. Biorąc pod uwagę, że obecnie głównym celem Agencji jest trwale rozdysponowanie państwowych gruntów rolnych, za znikome należy uznać prawdopodobieństwo, iż wniosek o kontynuację dzierżawy zostanie w przyszłości zaakceptowany.

Z kolei w kwestii dzierżawy od jednostek samorządu terytorialnego uzasadnione wydaje się twierdzenie, że przepisy zapewniają niewielką stabilizację gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie wprowadza jednak uregulowań uwzględniających specyfikę rolną w zakresie dzierżawy gruntów rolnych. Do samej treści umowy (praw i obowiązków stron kontraktu dzierżawy) stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 37 ust. 4 wspomnianego aktu prawnego z 21 sierpnia 1997 r., zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Z tego powodu gminy często zawierają umowy na krótkie okresy (np. 2 lata), co nie zapewnia dzierżawcy odpowiedniej stabilizacji gospodarowania. Poza tym tak krótkie dzierżawy (poniżej 3 lat) wyłączają możliwość powstania prawa pierwokupu. Dzierżawcy mają niewielkie możliwości obniżenia czynszu dzierżawnego. Co prawda, dzierżawcy gruntów komunalnych mogą powołać się na art. 700 k.c., ale gminy rzadko wyrażają zgodę na modyfikacje świadczenia czynszowego. Nie stosuje się tu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach.

Warto również zastanowić się, kto jest zobowiązany do uiszczenia podatku rolnego – RSP (jako dzierżawca) czy właściciel? Okazuje się, że rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od statusu wydzierżawiającego. Dzierżawca jest podatnikiem podatku rolnego w wypadku, gdy grunty stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a umowa dzierżawy zawarta została z właścicielem albo z ANR. Sprawa jest bardziej skomplikowana w odniesieniu do gruntów prywatnych. Dzierżawca jest podatnikiem tylko wtedy, gdy grunty gospodarstwa rolnego zostały w całości lub w części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników lub przepi-

sów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych³⁴. Oznacza to, że we wszystkich pozostałych sytuacjach płatnikiem podatku rolnego jest wydzierżawiający, będący właścicielem gruntów rolnych. Nakaz zapłaty podatku rolnego jest nadal wystawiany na właściciela. Nie wyklucza to jednak sytuacji, że w umowie dzierżawy zostanie zawarte postanowienie, iż podatki w imieniu wydzierżawiającego będzie uiszczał dzierżawca gruntów rolnych. Możliwość taką przewiduje art. 702 k.c., stanowiący, że jeżeli w umowie dzierżawca zobowiąże się do uiszczania podatków i ponoszenia innych ciężarów związanych z własnością lub z posiadaniem przedmiotu dzierżawy oraz ponoszenia kosztów jego ubezpieczenia, ustawowe prawo zastawu przysługujące wydzierżawiającemu zabezpiecza również roszczenie wydzierżawiającego względem dzierżawcy o zwrot sum, które z powyższych tytułów wypłacił.

Na przykładzie określenia płatnika podatku rolnego można dostrzec niekonsekwencję ustawodawcy. Wspomniany już art. 702 k.c. przewiduje możliwość obciążenia dzierżawcy podatkiem rolnym, a jednocześnie – w świetle ustawy z 15 listopada 1985 r. o podatku rolnym – płatnikiem tego podatku może być dzierżawca tylko w sytuacjach określonych w ustawie. Rozwiązanie takie nie jest korzystne dla RSP dzierżawiących grunty prywatne. Na podstawie umów dzierżawy muszą one płacić w imieniu wydzierżawiającego podatek, gdy tymczasem nie mogą korzystać z ulg i zwolnień w podatku rolnym. Niekonsekwencja ustawodawcy występuje także w przypadku gruntów dzierżawionych od gminy. Co prawda, w takiej sytuacji płatnikiem podatku jest dzierżawca, ale nie może on korzystać ze wszystkich ulg i zwolnień w podatku rolnym. Chodzi o popularną ulgę na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego. Za trwałe zagospodarowanie uważa się bowiem tylko objęcie gruntów wchodzących w skład Zasobu WRSP w dzierżawę lub użytkowanie na okres nie krótszy niż 10 lat³⁵.

³⁴ Dzierżawcy, którym grunty rolne zostały w całości lub w części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o rentach strukturalnych, uznani zostali za podatników podatku rolnego na podstawie ustawy z 22 września 2006 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, która weszła w życie 1 stycznia 2007 r. Nowe Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 109, poz. 750 ze zm.) nie przewiduje możliwości oddania gruntów rolnych w długoterminową dzierżawę za rentę strukturalną. Przekazanie musi mieć charakter trwały.

³⁵ Z ulgi na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego można skorzystać tylko w odniesieniu do gruntów o powierzchni nieprzekraczającej 100 ha.

Możliwość skorzystania z ulg czy zwolnień w podatku rolnym za grunty dzierżawione zaliczyć można do instrumentów ekonomicznych, które mają coraz większe znaczenie, wpływając w sposób bezpośredni lub pośredni na zagwarantowanie producentowi rolnemu stabilnego posiadania gruntów rolnych. Problemy finansowe dzierżawców powodują bowiem niewywiązywanie się z obowiązku płacenia czynszu, podatku rolnego i od nieruchomości (za budynki posadowione na gruncie), co często prowadzi do wypowiedzenia umowy dzierżawy w trybie art. 703 k.c.³⁶ Do instrumentów ekonomicznych zaliczyć trzeba między innymi czynsz dzierżawny (określenie jego formy, zasady ustalania wysokości, warunki jego obniżenia, umorzenia, rozłożenia na raty), ulgi i zwolnienia w podatku rolnym, zabezpieczenie należności przysługujących wydzierżawiającemu z tytułu zapłaty czynszu dzierżawnego, możliwość korzystania przez dzierżawców z pomocy finansowej z budżetu unijnego oraz krajowego, kredytów na prowadzenie inwestycji na przedmiocie dzierżawy itd.

2.3. Użytkowanie wieczyste

Kolejną popularną formą władania gruntami przez spółdzielnie stanowi użytkowanie wieczyste³⁷. Przedmiotem tego prawa nie mogą być jednak wszystkie nieruchomości. Prawo to dotyczy wyłącznie: 1) nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa, położonych w granicach administracyjnych miast oraz gruntów położonych poza tymi granicami, lecz włączonych do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazanych do realizacji zadań jego gospodarki (art. 232 § 1 k.c.); 2) gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 232 § 1 k.c.). Ponadto, w wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych, przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być także inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 232 § 2 k.c.).

Instytucja użytkowania wieczystego funkcjonuje w polskim systemie prawnym od czasu wejścia w życie ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce

Zatem tylko małe spółdzielnie nabywające grunty albo dzierżawiące ziemię od ANR i zajmujące się produkcją rolniczą mogą korzystać z tej preferencji podatkowej.

³⁶ Szerzej zob. A. Suchoń, *Prawna ochrona gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 203 i n.

³⁷ Na temat użytkowania wieczystego zob. przede wszystkim Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste – Zagadnienia konstrukcyjne*, Zakamycze, Kraków 2006.

terenami w miastach i osiedlach³⁸. W literaturze podkreśla się, że użytkowanie wieczyste jest rezultatem poszukiwań formy prawnej, która czyniąc zadość ustrojowym zasadom ustanowionym po II wojnie światowej w Polsce, umożliwiała korzystanie z gruntów państwowych dla zaspokajania zróżnicowanego zakresu potrzeb społeczeństwa³⁹. Na pierwszy plan w owym czasie wysuwała się sprawa szybkiego rozwoju budownictwa mieszkaniowego, Dlatego przez wiele lat użytkowanie wieczyste służyło przede wszystkim celom budownictwa. Obecnie nie obowiązuje już ograniczenie wykorzystywania użytkowania wieczystego tylko do „gruntów zabudowanych” lub „przeznaczonych pod zabudowę”. Można zatem oddawać w użytkowanie wieczyste wszelkie grunty, także rolne, bez względu na ich przeznaczenie. Jak wskazują dane statystyczne, nadal jednak przeważa inwestycyjne wykorzystanie gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste⁴⁰.

Użytkowanie wieczyste jest popularne wśród spółdzielni, głównie spółdzielni „Samopomoc Chłopska” oraz mleczarskich. Budynki będące własnością spółdzielni są często posadowione właśnie na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Niekiedy przedmiotem wieczystego użytkowania są grunty rolne, a ich posiadaczami – nieliczne RSP. Regulacja prawna poświęcona instytucji użytkowania wieczystego zawarta została przede wszystkim w Kodeksie cywilnym⁴¹ oraz w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Pierwszy z tych aktów prawnych porusza przede wszystkim zagadnienia cywilnoprawne, drugi – również administracyjnoprawne, choć w mniejszym zakresie niż w poprzednim stanie prawnym⁴². Natomiast problematyce przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości poświęcona została w całości ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. O użytkowaniu wieczystym wspomina także ustawa z 19 października 1991 r. Niektóre bowiem nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, a oddane w użytkowanie wieczyste, przejęte zostały do Zasobu WRSP, którymi gospodaruje ANR.

³⁸ Tekst jedn.: Dz. U. 1969, Nr 22, poz. 159 ze zm. Ustawa ta uchyliła własność czasową i wprowadziła użytkowanie wieczyste.

³⁹ W. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 64 i n.

⁴⁰ E. Gniewek, *Kodeks cywilny...* op. cit.

⁴¹ Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

⁴² E. Gniewek, *Kodeks cywilny...* op. cit.

W umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się przede wszystkim okres użytkowania wieczystego oraz określa sposób korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 236 i art. 239 k.c. Według wymagań ustawy o gospodarce nieruchomościami „w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się okres użytkowania wieczystego zależnie od celu, na który nieruchomość zostaje oddana w użytkowanie wieczyste” (art. 29 ust. 1 ustawy). Jednakże ogólne zasady umownego kształtowania (i przedłużania) terminu użytkowania wieczystego zakreślono w kodeksie cywilnym.

W przypadku użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego występuje złożona sytuacja praworzeczowa. Jedną nieruchomości stanowi grunt (nieruchomość gruntowa) będący przedmiotem własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego i oddany w użytkowanie wieczyste innej osobie. Natomiast budynek wzniesiony na tym gruncie jest odrębnym od gruntu przedmiotem własności (nieruchomość budynkowa). Dlatego oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń. Przy zawieraniu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste niezbędne jest zatem, by właściwy organ Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo związku dokonał równoczesnej sprzedaży budynków. W przeciwnym razie umowa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego będzie nieważna jako sprzeczna z prawem (art. 58 § 1 k.c.).

Prawo własności budynków jest zatem prawem związanym z użytkowaniem wieczystym, a konsekwencją takiego stanu jest utrata ich własności i powrót do oddającego grunt w użytkowanie wieczyste w razie rozwiązania umowy bądź upływu terminu użytkowania wieczystego⁴³. Wygaśnięcie użytkowania wieczystego na gruncie, na którym posadowiony jest na przykład zakład mleczarski, w wielu przypadkach oznaczałoby zakończenie działalności gospodarczej spółdzielni i jej likwidację. Pamiętać bowiem należy, że uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej łączy się z koniecznością dostosowania wielu zakładów przetwórczych do wymagań unijnych. Spółdzielnie poniosły duże koszty, przeznaczając na to środki pieniężne pozyskane z kredytów.

Pozytywnie ocenić z należy długi okres, na jaki zostaje zawarta umowa użytkowania wieczystego. Zasadniczo wynosi on dziewięćdziesiąt dzie-

⁴³ Tak postanowienie Sądu Najwyższego z 10 listopada 2010 r., II CSK 198/10, Lex, nr 737258.

więć lat (art. 236 § 1 zd. 1 k.c.). Ustawodawca dopuszcza również możliwość umownego ustalenia okresu krótszego, co najmniej czterdziestoletniego, „w wypadkach wyjątkowych, gdy cel gospodarczy użytkownika wieczystego nie wymaga oddania gruntu na dziewięćdziesiąt dziewięć lat” (art. 236 § 1 zd. 2 k.c.). W ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem zastrzeżonego w umowie terminu wieczysty użytkownik może żądać jego przedłużenia na dalszy okres, od czterdziestu do dziewięćdziesięciu lat. Tak długi okres umowy sprzyja zachowaniu stabilizacji gospodarowania na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste oraz inwestowaniu.

Zagrożeniem naruszenia stabilizacji posiadania gruntów może być art. 240 k.c., który dopuszcza rozwiązanie umowy przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wniósł określonych w niej budynków lub urządzeń. Zachodzi pytanie, czy można wypowiedzieć umowę użytkowania wieczystego, gdy budynek nie został wzniesiony w terminie umownym? Taką możliwość dopuszcza art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, określający, że właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu, jeżeli użytkownik wieczysty między innymi nie zabudował jej w ustalonym terminie. Również w wyroku z 28 stycznia 2011 r. Sąd Najwyższy orzekł, że „[...] gdy w umowie o ustanowieniu użytkowania wieczystego lub w decyzji wydanej na podstawie art. 220 ust. 2 u.g.n. został oznaczony termin zabudowania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, to budowa po terminie może być uznana za równoznaczną z sytuacją, gdy użytkownik wieczysty wbrew umowie nie wniósł określonych w niej budynków lub urządzeń. Tak samo należy ocenić sytuację, gdy użytkownik wieczysty przez dwadzieścia lat od zawarcia umowy nie wybudował budynków na gruncie oddanym mu w użytkowanie wieczyste, a o swoich planach inwestycyjnych w stosunku do przedmiotu użytkowania wieczystego komunikuje dopiero w toku postępowania zmierzającego do rozwiązania umowy”⁴⁴.

Jeżeli chodzi o niewybudowanie budynku na oddanym w użytkowanie wieczyste gruncie w terminie określonym w umowie, to wypowiedzenie wydaje się zasadne w przypadku wystąpienia zwłoki, czyli zwinionych

⁴⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2011 r., I CSK 132/10, Lex/el., nr 848104.

przyczyn takiej sytuacji. Natomiast w sytuacji spóźnienia w wykonaniu inwestycji, spowodowanego na przykład warunkami atmosferycznymi czy nieotrzymaniem stosownych decyzji z powodu osób trzecich, nie powinny mieć zastosowania sankcje z art. 240 k.c. Również niewzniesienie budynków lub urządzeń, jeżeli w umowie nie określono terminu wykonania tego obowiązku, nie wydaje się powodem do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego⁴⁵.

Więcej uwagi należy poświęcić obowiązkom finansowym użytkowników wieczystych. Odpłatność prawa użytkowania wieczystego wynika z art. 238 k.c. oraz art. 71 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku ustanowienia tego prawa ustalenia wymagają opłaty, stanowiące świadczenie wzajemne, należne właścicielowi gruntu (Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub ich związkowi). Według Kodeksu cywilnego wieczysty użytkownik uiszcza „opłaty roczne”. Natomiast zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się „pierwszą opłatę” i „opłaty roczne” (art. 71 ust. 1 ustawy). Stawka procentowa pierwszej opłaty wynosi od 15 do 25% ceny nieruchomości. Z kolei wysokość stawek procentowych opłat rocznych uzależniona jest od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana, i kształtuje się w przedziale od 0,3 do 3% i więcej ceny nieruchomości. Wnosi się je przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok (art. 72 ustawy).

Jeżeli chodzi o grunty przejęte przez ANR, a będące w użytkowaniu wieczystym, to ustawa z 19 października 1991 r. określa, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 0,1 do 3%, w tym na cele rolne 1% wartości nieruchomości ustalonej w sposób określony w przepisach. Art. 17b wspomnianego aktu prawnego, określający wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu WRSP, jest zatem przepisem szczególnym w stosunku do art. 72 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W wyroku z 12 stycznia 2011 r. Sąd Najwyższy orzekł, że „[...] wykładnia językowa art. 17b ust. 1 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wyraźnie wskazuje, że o wysokości stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa decyduje cel, na jaki wykorzystywana jest nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste.

⁴⁵ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2002 r., IV CKN 661/00, Lex/el., nr 54358.

Zgodnie z potocznym, utrwalonym znaczeniem tych słów należy przez nie rozumieć takie używanie nieruchomości i korzystanie z niej, które odpowiada zamierzeniu co do wykorzystania nieruchomości albo przynajmniej prowadzi do jego realizacji⁴⁶.

Jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do tego celu. Zachodzi pytanie, w jakim momencie następuje zmiana stawki – czy już po otrzymaniu decyzji na budowę, czy dopiero pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego wzniesionego na tym gruncie? W tym zakresie odnotować należy różne interpretacje. Przykładowo w wyroku z 24 września 2008 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie orzekł, że „[...] o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, można mówić już z chwilą wydania pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego, a nie dopiero po wybudowaniu takiego budynku i wydaniu pozwolenia na jego użytkowanie. Wydanie zezwolenia na budowę powoduje zmianę celu, na który przeznaczona jest nieruchomość”⁴⁷.

Inne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 19 maja 2010 r., stwierdzając, że „[...] trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości – w rozumieniu art. 73 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, następuje w wyniku decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego wzniesionego na tej nieruchomości”⁴⁸.

Kolejne zagadnienie dotyczy aktualizacji opłaty rocznej, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. W ostatnich latach zaobserwować można było duży wzrost cen, potem ich stabilizację, a obecnie w niektó-

⁴⁶ I CSK 98/10, Lex/el., nr 724986.

⁴⁷ VI ACa 302/08, Lex/el., nr 457225.

⁴⁸ I CSK 591/09, Lex/el., nr 589812. W wyroku z 25 lutego 2010 r. Sąd Najwyższy (I CSK 397/09, nr 577680) orzekł: „1. Prawnie dopuszczalna jest zmiana sposobu korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa należących do Zasobu Własności Rolnej, znajdujących się w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych lub prawnych, mimo że w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustawodawca nie zawarł wprost przyzwolenia na takie działania. 2. O wykorzystywaniu na cele mieszkaniowe – w rozumieniu art. 17 b ust. 1 pkt 2a ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – można mówić najwcześniej od chwili rozpoczęcia prac budowlanych w oparciu o pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego”.

rych rejonach nawet obniżenie na przykład w porównaniu z cenami uzyskiwanymi w procedurze przetargowej. Zmienioną opłatę roczną ustala się – przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej – od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Dokonuje się jej z reguły z urzędu, przy czym na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a zaktualizowaną zalicza się wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, po dniu dokonania ostatniej aktualizacji. Zaliczenie wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości następuje również w wypadku, gdy nie zostały one uwzględnione we wcześniejszych opłatach. Jest to zatem instrument zachęcający użytkowników wieczystych do dokonywania inwestycji na gruntach państwowych czy komunalnych.

Przez ostatnie lata jednym z istotnych problemów dla spółdzielni było właśnie podwyższanie opłat rocznych. Związane to było ze wzrostem wartości nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste. Przez wiele lat zmiany tych świadczeń mogły być dokonywane corocznie, co budziło niezadowolenie i poczucie braku stabilizacji. Dlatego pozytywnie ocenić należy ostatnią zmianę ustawy o gospodarce nieruchomościami. Według art. 77 znowelizowanej ustawy, wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Taka regulacja wpłynie pozytywnie na zachowanie ciągłości użytkowania wieczystego.

Odnosić należy i takie sytuacje, gdy cena nieruchomości ulega obniżeniu. Czy wtedy można dokonać zmiany opłat? Przepisy pozwalają podjąć odpowiednie działania nie tylko organowi administracji, ale także użytkownikowi wieczystemu. Istotne jest uprawnienie użytkownikowi wieczystemu polegające na żądaniu od właściwego organu aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął odpowiednich działań. W orzeczeniu z 17 września 2003 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu uznało, że „[...] uprzednie nabycie prawa użytkowania wieczystego w drodze przetargu za cenę w tym przetargu ustaloną nie stoi na przeszkodzie wystąpieniu przez użytkownika wieczystego z żądaniem aktualizacji opłaty rocznej na podstawie art. 81 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przepis art. 77 ust. 2 tej ustawy takiego prawa użytkownikowi wieczystemu nie odbiera”⁴⁹.

⁴⁹ SKO 4114/172/03, Lex/el., nr 82053.

Ponadto w razie odmowy dokonania aktualizacji użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania odmowy, skierować sprawę do samorządowego kolegium odwoławczego. W takiej sytuacji ciężar dowodu, że istnieją przesłanki do aktualizacji opłaty, spoczywa na użytkowniku wieczystym. W wypadku oddalenia wniosku przez kolegium obowiązuje opłata dotychczasowa. Natomiast ustalona w wyniku prawomocnego orzeczenia kolegium lub ugody zawartej przed kolegium nowa wysokość opłaty rocznej obowiązuje, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym użytkownik wieczysty zażądał jej aktualizacji. W wyroku z 5 kwietnia 2000 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie orzekł, że „[...] zmniejszenia wartości gruntu może użytkownik dowodzić wszelkimi środkami, także oszacowaniem rzeczoznawcy. Odmowa właściciela gruntu uwzględnienia żądania, upoważnia użytkownika do złożenia wniosku do samorządowego kolegium odwoławczego. Negatywne orzeczenie kolegium daje użytkownikowi prawo do wniesienia sprzeciwu, co jest równoznaczne z przekazaniem sprawy do sądu (art. 80 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Sąd rozpoznaje sprzeciw jako pozew o ustalenie w trybie art. 189 k.p.c.”⁵⁰

3. Instytucje ułatwiające nabycie własności użytkowanych gruntów

Rozważania na temat instytucji ułatwiających nabycie własności użytkowanych gruntów należy rozpocząć od omówienia ustawowego prawa pierwokupu. Istotne zmiany w zakresie funkcjonowania tej instytucji wprowadziła ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawodawca, mimo że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne, ułatwił nabycie gruntów również rolniczym spółdzielniom produkcyjnym. Otóż w wypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną, inną niż ANR, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej i zostały spełnione pozostałe przesłanki określone w ustawie. Co istotne, wymieniona ustawa nie wprowadza żadnych norm obszarowych ani dodatkowych wymogów w odniesieniu do prawa pierwokupu spółdzielni. Nie ma więc wątpliwości, że prawo pierwokupu przysługuje RSP.

⁵⁰ I ACa 1360/99, Lex/el., nr 45333.

Powstaje jednak pytanie, czy mogą z tego prawa skorzystać spółdzielnie kółek rolniczych oraz inne spółdzielnie działające na wsi będące dzierżawcami gruntów rolnych? Według wspomnianego już art. 3 tej ustawy, prawo pierwokupu przysługuje tylko i wyłącznie spółdzielni produkcji rolnej. Zarówno ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, jak i ustawa – Prawo spółdzielcze nie zawierają definicji takiej spółdzielni. Tytuł II działu I drugiego z wymienionych aktów prawnych dotyczy właśnie spółdzielni produkcji rolnej; rozdział I działu I odnosi się do rolniczych spółdzielni produkcyjnych, natomiast rozdział II – do innych spółdzielni zajmujących się produkcją rolą. Można przyjąć, że spółdzielnie produkcji rolnej to takie spółdzielnie, które zajmują się produkcją rolą, szczególnie prowadzeniem wspólnego gospodarstwa rolnego.

Czy pojęciem spółdzielni produkcji rolnej objęte są także spółdzielnie kółek rolniczych prowadzące działalność rolniczą? Warto przypomnieć, że przedmiotem gospodarczej działalności spółdzielni kółek rolniczych (usług rolniczych) jest świadczenie usług dla rolnictwa i innych rodzajów usług wynikających z potrzeb środowiska wiejskiego. Spółdzielnia może jednak zajmować się również wytwarzaniem środków i materiałów dla rolnictwa, przetwórstwem rolnym i produkcją rolą (prowadzeniem gospodarstwa rolnego). Stanowi o tym art. 180 ust. 2 ustawy – Prawo spółdzielcze. Jeżeli spółdzielnia zrzesza obok osób prawnych również osoby fizyczne i zajmuje się produkcją rolą (prowadzeniem gospodarstwa rolnego), a jej członkowie-osoby fizyczne mają według statutu wynikającą z członkostwa obowiązek wnoszenia w całości lub części wkładów gruntowych i pieniężnych, to przy braku odmiennych postanowień statutowych stosuje się do nich odpowiednio przepisy art. 142-145, 147-149, 151-154 ustawy – Prawo spółdzielcze oraz odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące rolniczych spółdzielni produkcyjnych.

Należałoby zatem przyjąć, że prawo pierwokupu przysługuje nie tylko rolniczym spółdzielniom produkcyjnym, ale także spółdzielniom kółek rolniczych prowadzącym gospodarstwa rolne oraz innym spółdzielniom, które zajmują się produkcją rolą. Przykładem mogą być w tym względzie spółdzielnie socjalne. Działają one głównie na podstawie ustawy o spółdzielniach socjalnych⁵¹, ale przedmiot ich działalności może obejmować także działalność wytwórczą w rolnictwie. W praktyce istnieją

⁵¹ Według ustawy z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 96, poz. 651 ze zm.), przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opierającego się na osobistej pracy członków.

spółdzielnie socjalne prowadzące na przykład wspólne gospodarstwa ekologiczne. Zasadne wydaje się twierdzenie, że spółdzielniom tym przysługuje prawo pierwokupu w wypadku sprzedaży dzierżawionych gruntów rolnych.

Okazuje się, że wątpliwości budzi też określenie zakresu przedmiotowego zastosowania omawianego tu prawa pierwokupu. Według powołanej ustawy, prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości rolnej, którą jest nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem jednak nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Zmiany wspomnianego planu powodują, że mimo iż grunt wykorzystywany jest na cele działalności rolniczej, dzierżawcy nie przysługuje prawo pierwokupu. Takie rozwiązanie jest oczywiście niekorzystne dla dzierżawców i narusza stabilność gospodarowania.

Rodzi się pytanie co do zakresu prawa pierwokupu w sytuacji, gdy część dzierżawionej nieruchomości, wykorzystywanej przez dzierżawcę do prowadzenia działalności rolniczej, przeznaczona jest w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, a część na inwestycyjne. W tym zakresie przyjęć należy wspólne stanowisko Krajowej Rady Notarialnej i Agencji Nieruchomości Rolnych w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zgodnie z którym „[...] wyłączenie stosowania przepisów ustawy przewidziane w jej art. 2 pkt 1 ustawy dotyczy nieruchomości jedynie w całości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne; zasada ta obowiązuje niezależnie od tego, czy na nieruchomość składa się jedna czy więcej działek. W przypadku zatem sprzedaży nieruchomości, której jedynie część, bez względu na to, czy została geodezyjnie wyodrębniona jako działka, położona jest na obszarze przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, zastosowanie będzie miał przepis art. 3 ustawy o pierwokupie”⁵².

Pewnym niebezpieczeństwem dla dzierżawcy może być dokonanie przez właściciela podziału dzierżawionej nieruchomości według przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego i utworzenie odrębnej księgi wieczystej dla wydzielonych dla gruntów. Oznacza to, że w niektórych przypadkach, gdy w skład nieruchomości wchodzi dwie działki, wystarczy utworzyć dwie odrębne księgi wieczyste i wtedy – mimo prowadzenia działalności na całym przedmiocie dzierżawy – prawo pierwo-

⁵² Zob. www.anr.gov.pl.

kupu będzie przysługiwać tylko w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonej na cele rolne.

Kolejnymi zagadnieniami, które warto poruszyć, są prawo pierwokupu oraz prawo nabycia (zwane prawem wykupu albo uprawnieniem z art. 4 ustawy) umożliwiające ANR ingerencję w obrót gruntami prywatnymi. Warto przypomnieć, że zmianą do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2010 r. wprowadzono zasadę, że ANR może korzystać z wymienionych instytucji dopiero w razie przeniesienia własności nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha⁵³. Poza tym ANR nie przysługują powyższe prawa, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej, w razie sprzedaży albo nieodpłatnego przekazania przez jej członka nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni. Ostatnia nowelizacja ustawy poszerzyła zakres wyłączeń między innymi o sprzedaż nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni.

Prawem pierwokupu uregulowanym w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego nie są objęte grunty z Zasobu WRSP. W takiej sytuacji dzierżawcy przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu. Otóż według ustawy z 19 października 1991 r. dzierżawca po upływie 3 lat trwania umowy ma możliwość nabycia dzierżawionych gruntów bez przetargu. Co istotne, prawo pierwszeństwa przysługuje wszystkim dzierżawcom niezależnie od tego, czy jest to osoba fizyczna, prawna, spółdzielnia produkcji rolnej, czy inny podmiot. Wspomnieć jednak trzeba o dwóch zastrzeżeniach. Po pierwsze – to ANR podejmuje decyzję o sprzedaży gruntów, po drugie – dzierżawca może z tego prawa skorzystać tylko wtedy, gdy nie uczyni tego były właściciel lub jego spadkobiercy.

Od dnia wejścia w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, nowelizującej ustawę z 19 października 1991 r., do spółdzielni, tak jak do innych podmiotów, odnosi się zasada wyrażona w art. 28a tej ustawy, określająca, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Powstaje

⁵³ 8 lipca 2010 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która wprowadziła zasadę, że ANR przysługuje prawo pierwokupu oraz wykupu dopiero w przypadku przeniesienia własności nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha; zob. ustawę z 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2010, Nr 110, poz. 725.

pytanie, czy rozmiar tej powierzchni ma znaczenie tylko w wypadku gruntów nabywanych od ANR, czy też całego arealu nieruchomości będących własnością nabywcy? W praktyce uznaje się, że wspomniana norma odnosi się do całej powierzchni gruntów będących własnością nabywcy. Na tym tle rodzą się problemy spółdzielni w zakresie powiększania prowadzonego gospodarstwa. Niemniej jednak należy pamiętać, że w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez RSP bardzo często, oprócz gruntów będących jej własnością, wchodzi grunty stanowiące wkłady gruntowe będące w użytkowaniu oraz grunty dzierżawione. Te ostatnie formy władania gruntami nie są wliczane do obszaru 500 ha. Oznacza to, że mniejsze spółdzielnie oraz spółdzielnie gospodarujące na gruntach będących własnością osób trzecich mogą – w omawianej tu sytuacji – nabywać nieruchomości z Zasobu WRSP.

Pewną barierą w nabywaniu gruntów przez spółdzielnie będące dzierżawcami jest przyznanie prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu w pierwszej kolejności byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercy. Sporo problemów łączy się także z wykonaniem omawianego prawa. Okazuje się bowiem, że przyjęcie przez dzierżawcę propozycji ANR co do zakupu nieruchomości dzierżawionej nie gwarantuje, iż stanie się on właścicielem gruntów. W uchwale z 7 października 2008 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „[...] osobie, która złożyła oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (art. 29 ust. 1d w związku z art. 29 ust. 1c ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) i w związku z tym korzysta z pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy”⁵⁴.

Ze względu na brak przepisów poświęconych ochronie dzierżawcy w wypadku naruszenia prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu w ustawie z 19 października 1991 r. oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych, odwołać się należy do regulacji Kodeksu cywilnego i rozważyć dwa skutki tego naruszenia: po pierwsze – nieważność czynności dokonanej z naruszeniem prawa pierwszeństwa z powodu sprzeczności z ustawą (art. 58 § 1 k.c.), po drugie – bezskuteczność względną czynności prawnej naruszającej pierwszeństwo ze skutkiem określonym w art. 59 k.c. W doktrynie brak jednolitej opinii, która z wymienionych dwóch instytucji ma zastosowanie w sytuacji naruszenia pra-

⁵⁴ III CZP 95/08, Lex, nr 453655.

wa pierwszeństwa, prowadzącego do nabycia nieruchomości bez przetargu⁵⁵.

Uważam, że na aprobatę zasługuje stanowisko pierwsze, według którego naruszenie przepisów dotyczących uprawnień z tytułu prawa pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym wywołuje skutki określone w art. 58 k.c., czyli nieważność czynności. Sformułowanie przepisów regulujących zasadę pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym jednoznacznie wskazuje, że jest to norma o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Pierwszeństwo to wynika wprost z ustawy i jest wiążące dla ANR. Ustawodawca wyraźnie stanowi, że sprzedaż nieruchomości w trybie publicznego przetargu następuje wówczas, gdy osoba uprawniona nie skorzysta z pierwszeństwa lub przepisy te w danym stanie faktycznym nie mają zastosowania⁵⁶. Niemniej jednak Sąd Najwyższy w uchwale z 21 grudnia 2006 r. orzekł, że „[...] naruszenie pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej nie powoduje jej nieważności⁵⁷”.

Kolejna instytucja ułatwiająca nabywanie spółdzielniom produkcji rolnej gruntów na własność zawarta została w art. 147 ustawy – Prawo spółdzielcze. Otóż w świetle tego artykułu, w razie odpłatnego przeniesienia własności wkładu gruntowego przez członka spółdzielni, spółdzielnia przysługuje prawo pierwokupu. Nie dotyczy to wypadku przeniesienia własności wkładu na rzecz innego członka tej samej spółdzielni. Przepis ten odnosi się do odpłatnego przeniesienia własności, a więc na przykład umowy sprzedaży. Prawo pierwokupu nie ma zatem zastosowania w sytuacji, gdy członek spółdzielni zawiera umowę darowizny czy dożywocia.

Spółdzielnie korzystające z gruntów na podstawie użytkowania wieczystego coraz częściej zainteresowane są nabyciem ich własności. Warto zatem rozważyć, czy ustawodawca wprowadza instrumenty mające na celu uproszczenie procedury nabycia własności takich gruntów.

Na wstępie należy zauważyć, że – zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – nieruchomość jest zbywana w drodze

⁵⁵ Zob. np. B. Burian, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Zakamycze, Kraków 2004; E. Kremer, *Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym – na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „Rejent” 2000, nr 7-8, s. 78 i n.; A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, w: *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2011, s. 210-211.

⁵⁶ Tak E. Kremer, op. cit., s. 99 i n.

⁵⁷ III CZP 121/06, Lex, nr 204934.

bezprzetargowej, jeżeli między innymi sprzedaż następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego. Z kolei w świetle art. 32 ust. 1 wspomnianego aktu prawnego nieruchomości gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu. Od tej zasady istnieje wyjątek: przeniesienie własności nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste (na podstawie umowy między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego) może nastąpić za powiadomieniem jej użytkownika wieczystego.

Według art. 217 ustawy o gospodarce nieruchomościami, osobom, które w wyniku utraty własności nieruchomości otrzymały (jako odszkodowanie lub rekompensatę) inne nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz spadkobiercom tych osób, przysługuje roszczenie o nieodpłatne przeniesienie na ich rzecz własności nieruchomości przyznanych z tytułu odszkodowania lub rekompensaty.

Zasadnicze znaczenie w ułatwieniu nabycia własności gruntów ma ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Z tego aktu prawnego przez szereg lat korzystano niezmiernie rzadko w odniesieniu do spółdzielni działających w obszarze wsi i rolnictwa. Oprócz osób fizycznych, z instytucji przekształcenia mogły skorzystać spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży oraz osoby prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego. Sytuacja uległa zmianie po wejściu w życie ustawy z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw zmieniająca także ustawę z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Według zmienionego art. 1 ustawy, osoby fizyczne i prawne będące 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości następuje w drodze konstytutywnej decyzji administracyjnej starosty albo wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarządu powiatu albo województwa w zależności od tego, czy są to grunty Skarbu Państwa, czy też jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana przepisów spowoduje, że wiele spółdzielni zainteresuje się nabyciem prawa własności posiadanych gruntów.

Na nabycie własności nieruchomości przez jej użytkownika wieczystego zezwala także ustawa z 19 października 1991 r. Stanowi ona, że nieruchomość wchodząca w skład Zasobu WRSP, będąca przedmiotem użytkowania wieczystego, może być sprzedana jej użytkownikowi wieczystemu po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie. Na poczet ceny zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego określoną w sposób przewidziany w przepisach o gospodarce nieruchomościami według stanu na dzień sprzedaży nieruchomości.

4. Podsumowanie

Powyższe rozważania pozwalają na stwierdzenie, że stabilizacja gospodarowania gruntami przez spółdzielnie działające w rolnictwie i na terenach wiejskich zależy od formy prawnej władania tymi gruntami.

Szeroki zakres uprawnień ma użytkownik wieczysty. Może on swobodnie korzystać z nieruchomości oraz swoim prawem rozporządzać. Do atrakcyjnych cech tej instytucji zaliczyć należy także długi okres ustanowienia tego prawa (na 99 lat z możliwością przedłużenia), prawo zabudowy gruntu, przy czym budynki stają się własnością użytkownika wieczystego. Jednakże w ostatnich latach zagrożeniem dla zachowania stabilności tej formy władania gruntami było częste podwyższanie stawek za użytkowanie wieczyste. Szczególnie w miastach nastąpił wielokrotny wzrost opłat. Dotknęło to zwłaszcza spółdzielnie mleczarskie oraz „Samopomoc Chłopską”. Dlatego pozytywnie ocenić należy zmianę ustawy o gospodarce nieruchomościami, wprowadzającą zasadę modyfikacji opłat dopiero po trzech latach od ostatniej zmiany. Spółdzielnie z zadowoleniem przyjęły również informację o zmianie ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, umożliwiającej także osobom prawnym wystąpienie z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Z kolei w odniesieniu do dzierżawy gruntów rolnych ustawodawca zapewnia większą stabilizację gospodarowania rolnikom indywidualnym prowadzącym gospodarstwo rodzinne, aniżeli innym podmiotom, w tym spółdzielniom. Wyrazem tego jest przyznanie prawa pierwokupu dzierżawionej nieruchomości rolnej rolnikowi indywidualnemu, prowadzącemu gospodarstwo rodzinne, czy przyjęcie zasady przeprowadzania przetargów ograniczonych przez ANR na dzierżawę i sprzedaż. Jednocześnie

podkreślić należy, że przepisy przewidują pewne instrumenty, które mają zapewnić stabilizację władania gruntami także przez spółdzielnie produkcyjne. Chodzi mianowicie o prawo pierwokupu przyznane spółdzielni produkcji rolnej dzierżawiącej grunty rolne, jak i sprzedaży wkładu gruntowego przez członka tej osoby prawnej.

W związku z dzierżawą gruntów rolnych z Zasobu WRSP główne problemy sprowadzają się między innymi do kwestii przedłużenia dzierżawy, modernizacji budynków posadowionych na gruntach oraz możliwości nabycia dzierżawionych gruntów na własność. Ze względu na niejednolity charakter instytucji pierwszeństwa należy wprowadzić przepis określający skutki prawne dokonania czynności naruszającej prawo pierwszeństwa dzierżawcy. Prawo to byłoby lepiej chronione, gdyby ustawodawca wyraźnie uznał, że czynności naruszające prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu są nieważne.

Odnosząc się z kolei do dzierżawy prywatnych gruntów rolnych, stwierdzić trzeba, że strony umowy mają stosunkowo dużą swobodę w zakresie kształtowania treści kontraktu, większość przepisów Kodeksu cywilnego poświęconych dzierżawie ma bowiem charakter względnie obowiązujący. Oznacza to, że strony mogą w umowie dzierżawy gruntów rolnych zawierać postanowienia zapewniające ochronę trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych. Jak jednak wskazuje praktyka, taki charakter przepisów wpływa z reguły negatywnie na zachowanie tejsz trwałości. Strony nie uzgadniają wielu istotnych kwestii w umowie, a gwarancje ochrony trwałości gospodarowania zawarte w Kodeksie cywilnym są niewystarczające.

Jeżeli chodzi o dzierżawę gruntów rolnych, to wysuwany od lat postulat stworzenia nowego jej modelu⁵⁸ pozostaje nadal aktualny. Co prawda, znaczenie dzierżawy z Zasobu WRSP po wejściu w życie ostatniej nowelizacji ustawy z 19 października 1991 r. będzie coraz mniejsze, ale nadal ponad 1,50 mln ha gruntów państwowych jest w posiadaniu dzierżawców. Poza tym coraz większą popularnością cieszy się dzierżawa gruntów prywatnych i komunalnych. Zasadne zatem wydaje się wprowadzenie in-

⁵⁸ Zob. szerzej na temat propozycji zmian przepisów o dzierżawie gruntów rolnych A. Lichorowicz, *O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych)*, w: W. Ziętara (red.), *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa 1999, s. 186-196; A. Suchoń, *W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych*, „Przełąd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 53-75.

strumentów zabezpieczających stabilne gospodarowanie na dzierżawionych gruntach rolnych.

Na koniec warto dodać, że zmiany powinny także nastąpić w zakresie przepisów dotyczących użytkowania. Instytucja ta – co prawda – odgrywa coraz mniejszą rolę w stosunkach wiejskich, jednakże nadal ma szczególnie zastosowanie w odniesieniu do wkładów gruntowych wniesionych przez członków do spółdzielni. Najwięcej problemów pojawia się w sytuacji wycofywania tych gruntów ze spółdzielni. Z jednej strony bowiem zasadne wydaje się nieograniczanie uprawnień właściciela do korzystania i rozporządzania wkładami gruntowymi, z drugiej jednak grunty te najczęściej przez wiele lat były wykorzystywane przez RSP i są często niezbędne do kontynuowania prowadzonej działalności. Poza tym widoczny jest brak instytucji ułatwiających spółdzielniom nabywanie własności gruntów komunalnych oraz Skarbu Państwa, którymi władają one właśnie w ramach instytucji użytkowania. Zasadny wydaje się także postulat objęcia przepisami Kodeksu cywilnego dotyczącymi użytkowania gruntów Skarbu Państwa przez RSP także nieruchomości komunalnych.

LEGAL FORMS OF HOLDING OF LAND BY COOPERATIVES OPERATING IN AGRICULTURE AND IN RURAL AREAS

S u m m a r y

The paper presents an attempt at the clarification of the question whether legal regulations provide cooperatives operating in agriculture and in rural areas with stable conditions for holding of land and running economic activity and whether it facilitates acquisition of ownership of land for these entities. From this point of view the author analyses such forms (titles) of holding of agricultural land as usufruct (including particularly the usufruct of the land contribution to an agricultural cooperative), lease, perpetual usufruct, and next legal institutions were discussed facilitating the acquisition of ownership of land being in the holding of a cooperative, including first of all the right to pre-emptive purchase and priority of purchase.

In the conclusion the author states that stabilisation of economic activity depends on the legal form of land holding. There is a marked absence of institutions facilitating the acquisition of ownership of municipal land as well as land belong to the State Treasury by cooperatives, which they hold within the usufruct institutions.

**FORME GIURIDICHE DEL DIRITTO DI GODIMENTO
DEI TERRENI DELLE COOPERATIVE OPERANTI NEI SETTORI
DELL'AGRICOLTURA E DELLE ZONE RURALI**

Riassunto

L'articolo costituisce un tentativo di rispondere alla domanda se la regolazione giuridica garantisce alle cooperative operanti nei settori dell'agricoltura e delle zone rurali le condizioni stabili del diritto di godimento dei terreni e dello svolgimento di un'attività economica e se facilita a questi soggetti l'acquisto dei terreni in possesso. Da questo punto di vista, l'autrice esamina tali forme (titoli) del diritto di godimento sui terreni agricoli quali usufrutto (in particolare l'usufrutto dei terreni ad apporto nelle cooperative di produzione), locazione, enfiteusi perpetua, in seguito vengono presentate le istituzioni giuridiche che facilitano l'acquisto dei terreni di cui godono le cooperative, tra cui prima di tutto il diritto di prelazione e di precedenza all'acquisto.

In conclusione, l'autrice afferma che la stabilizzazione della gestione dipende dalla forma giuridica del diritto di godimento sui terreni. Vi è una visibile mancanza di istituzioni le quali faciliterebbero alle cooperative l'acquisto della proprietà dei terreni comunali e del Tesoro, di cui dispongono nell'ambito dell'istituzione di usufrutto.

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych

Gospodarka przestrzenna utożsamiana jest z wieloetapowym procesem decyzyjnym, który zmierza do zapewnienia określonego poziomu zagospodarowania przestrzennego, odpowiadającego oczekiwaniom społeczności lokalnych oraz prawidłowemu i efektywnemu funkcjonowaniu struktury przestrzennej danego obszaru.

Polityka przestrzenna jest często kojarzona z działaniami na szczeblu centralnym, wyznaczającymi cele generalne i kierunki zagospodarowania¹. Obecna rzeczywistość legislacyjna zdaje się temu przeczyć i bardziej uprawniony jest pogląd, że można mówić o polityce przestrzennej na szczeblu kraju, regionu (województwa) lub gminy²; potwierdza to art. 3 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. To uregulowanie i przedstawiony punkt widzenia wpisują się w dualizm porządku planistycznego gminy, sprowadzającego się do fakultatywności sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁴. Na mocy bowiem art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ i art. 3 ust. 1, art. 20 ust. 1 u.p.z.p., gminie przysługuje kompetencja do uchwalania miejsco-

¹ Zob. J. Jagielski, *Administracja centralna*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 154.

² Podobnie J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań 2007, s. 26.

³ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. (dalej: u.p.z.p.).

⁴ Tak w niepublikowanym opracowaniu pod kierunkiem Z. Niewiadomskiego, *Studium zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan miejscowy w orzecznictwie sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 60 (dalej: Z. Niewiadomski, *Studium* lub tylko *Studium*).

⁵ Tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm (dalej: u.s.g.).

wych planów zagospodarowania przestrzennego. Jest ona wyrazem samodzielności gminy w rozwiązywaniu lokalnych problemów odnoszących się do zachowania ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. To uprawnienie gminy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego równocześnie oznacza jednak tylko tyle, że może ona (ale nie musi) sporządzić plan. Jeżeli go sporządzi, ustanowi lokalny porządek planistyczny, jeżeli nie – to akceptuje, by na określonym obszarze obowiązywał ogólny (państwowy) porządek planistyczny⁶. W takiej sytuacji gmina rezygnuje z przysługującego jej tzw. władztwa planistycznego na rzecz porządku przestrzennego ustanowionego ustawami szczególnymi oraz zasadą dobrego sąsiedztwa i innymi wymogami art. 61 ust. 1 u.p.z.p.⁷

Termin „władztwo planistyczne gminy” pojawia się często w orzeczeniach sądów administracyjnych, choć – jak słusznie zauważa Z. Niewiadomski – nie jest pojęciem prawa pozytywnego⁸. Powoduje to, że niekiedy sądy traktują to sformułowanie jak slogan i poprzestają na nim, nie próbując odpowiedzieć na pytanie: na czym – w konkretnej sprawie – polega jego istota i ewentualna kontrola sprawowana w procesie weryfikacji uchwały (uchwał) planistycznej gminy. Wyłania się więc zasadniczy problem praktyczny, odnoszący się do granic owego władztwa i uprawnienia do jego badania (oceny) przez sąd administracyjny. Jakby „w tle” pozostaje inne zagadnienie: czy tzw. władztwo jest jednorodne, czy też zróżnicowane w zależności od przedmiotu postępowania planistycznego – uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy zmiany planu już obowiązującego? Co do tej drugiej procedury pojawia się kolejne pytanie: jakie są granice władztwa w wypadku zmiany planu, na przykład w odniesieniu wyłącznie do jednej działki położonej na obszarze planistycznym?

Poniższe uwagi poświęcone są granicom władztwa planistycznego w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Pierwsze zagadnienie, jakie się pojawia, dotyczy uprawnienia sądu do kontroli kompetencji planistycznych gminy. Skoro sądownictwo administracyjne kontroluje działalność administracji publicznej⁹, to trudno przy-

⁶ Tak *Studium*, s. 60.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 90.

⁹ Art. 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

jąc pogląd, że sądy mogą badać wszystkie inne aspekty postępowania planistycznego, z wyłączeniem władztwa planistycznego (przekroczeniem jego granic). Wydaje się, że można zaryzykować stanowisko, iż zachowanie lub naruszenie granic władztwa planistycznego stanowi – w większości przypadków – o legalności procedury planistycznej. Ponadto, gdyby kontrolę władztwa planistycznego wyłączyć spod uprawnień weryfikacyjnych sądu, to doszlibyśmy – tak sądzę – do sprzeczności z art. 175 ust. 1 Konstytucji, gdyż między innymi sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości¹⁰. Stąd też za słuszny należy uznać ugruntowany już trend orzeczniczy, według którego działania gmin w ramach władztwa planistycznego nie mogą pozostawać poza kontrolą sądu. Sądy określają ją (kontrolę) różnie, np. jako „konieczną”¹¹, „pytanie kluczowe”¹² czy „obowiązek”¹³, co nie zmienia jednak słuszności poglądu o uprawnieniu i konieczności badania zachowania granic władztwa planistycznego w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Kolejna kwestia dotyczy zarzutów sugerujących przekroczenie granic władztwa planistycznego przez gminę. Dominuje naruszenie treści art. 140 k.c. Oczywiście nie ma w takim przypadku uniwersalnej formuły wskazującej na uchybienie cytowanemu przypisowi. Zarzuty są modyfikowane w zależności od stanu faktycznego sprawy, niemniej na etapie postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tylko w nielicznych wypadkach zarzut naruszenia art. 140 k.c. okazuje się skuteczny.

Współczesne prawo własności to prawa i obowiązki¹⁴. Stąd też nie można zasadnie kwestionować, że uchwalenie planu jest niedopuszczalną ingerencją w treść prawa własności. Bo chociaż jest ono chronione w art. 21 ust. 1 Konstytucji, wspominają o nim i chronią je postanowienia Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (np. art. 6 ust. 1)¹⁵, nie jest prawem bezwzględnym i podlega ograniczeniom w określonych sytuacjach („w granicach określonych przez ustawy”).

¹⁰ Ustawy z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja RP, Dz. U. Nr 71, poz. 483 ze zm.

¹¹ W wyroku z 22 września 2004 r., OSK 456/04 (niepubl.).

¹² W wyroku z 17 czerwca 2009 r., II OSK 145/09 (niepubl.).

¹³ Tak w wyroku z 22 marca 2006 r., II S.A./Gd 399/04 (niepubl.).

¹⁴ Por. cytowany już w przypisie 11 wyrok OSK 456/04, a także wyroki z 4 czerwca 2008 r. (II OSK 1883/07, niepubl.) i z 13 maja 2009 r. (II OSK 12023/08, niepubl.).

¹⁵ Sporządzonej w Rzymie 4 listopada 19650 r., ratyfikowanej przez Polskę 15 grudnia 1992 r., Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284.

Stosownie do art. 32 ust. 2 Konstytucji, ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw – w tym z własności – mogą być ustanowione tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo dla ochrony środowiska, zdrowia i wolności publicznych, albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w prawo własności musi pozostawać w racjonalnej proporcji do wymienionych celów. To dla ich osiągnięcia ustanawia się ograniczenia prawa własności, przy czym mogą one być wprowadzone wyłącznie przepisami ustawowymi. Jedną z takich ustaw jest ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

To, że gmina dysponuje zespołem uprawnień (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.) określanych jako władztwo planistyczne, nie oznacza, iż może je wykonywać dowolnie, a jej samodzielność jest nieograniczona. We władztwie planistycznym – z natury całej procedury – tkwi dużo uznaniowości, co jest dodatkowym argumentem przeciw arbitralnemu decydowaniu, obcemu demokratycznemu państwu prawa. Poza tym władztwo planistyczne nie może być usprawiedliwieniem dowolnych, koniunkturalnych działań podejmowanych przez gminę.

Planowanie przestrzenne wymaga wyważenia interesów – publicznego (w tym społeczności lokalnych) oraz indywidualnego. Przed takim problemem staje rada gminy praktycznie w każdej sprawie. Ponieważ brak podstaw normatywnych do przyznania nadrzędności któremukolwiek z wymienionych interesów, wybór któregoś z nich (przyjęcie go jako priorytetu) wymaga skrupulatnego uzasadnienia. Oznacza to również poszukiwanie rozwiązań, które w sposób optymalny zapobiegają konfliktowi potrzeb publicznych i uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obrębie jednostki planistycznej. Stąd też uważa się między innymi, że gmina już na wstępie prac planistycznych powinna brać pod uwagę wielowariantowość ustaleń planu, aby były one jak najmniej konfliktogenne¹⁶. Do ustalenia przeznaczenia terenu powinno się przystępować wtedy, gdy istnieją racjonalne i realne potrzeby takiego rozstrzygnięcia. Oderwanie się od stanu prawnego i faktycznego nieruchomości objętych postępowaniem planistycznym należy traktować jako naruszenie władztwa planistycznego, przekroczenie jego granic¹⁷. Dopiero bowiem po zgromadzeniu pełnych danych co do stanu faktycz-

¹⁶ Tak np. w wyroku z 11 czerwca 2010 r., II OSK 588/10 (niepubl.).

¹⁷ Ibidem.

nego organ ma możliwość i obowiązek wyważenia ewentualnych spornych interesów i przyjęcie priorytetu – bądź to dla stanu zastanego (istniejącego), bądź dla założeń planistycznych. Takie obowiązki wynikają z art. 1 ust. 2, art. 6 i art. 32 u.p.z.p.¹⁸ Prawdą jest, że – zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p. – każdy ma prawo (w granicach określonych ustawą) do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, na warunkach ustalonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z zastrzeżeniem, iż nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Jeżeli tak jest, to zastany stan faktyczny (np. istniejąca zabudowa) nie może być ignorowany (pozostawiony bez rozważenia) w toku procedury planistycznej¹⁹. Przed podjęciem uchwały rada winna ocenić (i to wnikliwie), czy celowe i konieczne jest uchwalenie planu, względnie jego zmiana. Co do tej drugiej kwestii, istotną wskazówką może być art. 32 ust. 1 u.p.z.p. odnoszący się do ustawowego obowiązku okresowej oceny aktualności studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowując powyższy fragment rozważań, można przyjąć, że prawnie wadliwymi są nie tylko te ustalenia planu, które naruszają prawo, ale także te, które są wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie kompetencji (władztwa planistycznego)²⁰.

Można się spotkać z poglądem, że uchwała rady gminy o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (bądź jego zmianie) nie wymaga uzasadnienia. Jako argument przytacza się art. 8 ust.1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia planu stanowią treść uchwały gminy, a jej integralną częścią jest rysunek planu, stanowiący załącznik do uchwały rady. Przepisy u.p.z.p. (art. 10) określają natomiast, jakie ustalenia powinny znajdować się w planie. Uważa się zatem, że to treść uchwały ma znaczenie decydujące, a nie jej uzasadnienie. Orzecznictwo sądowoadministracyjne odrzuca zdecydowanie taki punkt widzenia²¹. Podkreśla się przede wszystkim element uznaniowości procedury planistycznej, rodzący pokusę rozstrzygnięć arbitralnych. Tymczasem im więcej jest w rozstrzygnięciu uznaniowości, tym ważniejsze jest przestrzeganie obowiązku sporządzenia uzasadnienia. Ze względu na wielopłaszczyznowość rozstrzygnięć

¹⁸ Tak w wyrokach z 17 grudnia 2010 r., II OSK 1174/10 (niepubl.).

¹⁹ Ibidem,

²⁰ Za wyrokiem z 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/07 (niepubl.).

²¹ Zob. np. wyrok z 1 lipca 2009 r., II OSK 400/09 (niepubl.).

planistycznych, a zwłaszcza ingerencję w prawo własności, każda uchwała w tym postępowaniu musi być nader szczegółowo, wiarygodnie i profesjonalnie uzasadniona²². Ten obowiązek może wynikać wprost z przepisów prawa albo z zasady zaufania do państwa i zasady dobrej legislacji. Oparty on jest także na § 131 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 26 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej²³, przy czym za niemający znaczenia dla tej powinności uznaje się charakter samej uchwały (uznaniowa lub nie)²⁴.

Dla poruszanej problematyki interesujące jest zasygnalizowanie podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały. Wobec treści cytowanego przepisu pojawia się fundamentalne pytanie: jakie naruszenie trybu postępowania jest istotne, a jakie nie? Co jest trybem postępowania – tylko czynności wymienione w art. 17 u.p.z.p., czy też inne powinności lub zachowania wynikające z całej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym? Niewykluczone, że podobnych pytań można sformułować znacznie więcej, co świadczyłoby już o pewnych niedociągnięciach normodawcy. Ponieważ jednak praktyka nie akceptuje „próżni”, na orzecznictwo sądowoadministracyjne spadł obowiązek wypełnienia treścią pojęć niedookreślonych lub wyinterpretowania – z całokształtu ustawy – koniecznych zachowań legalnych. Stworzenie reguł generalnych czy uniwersalnych definicji może się okazać trudne, choć nie wykluczone. Można już spotkać w orzecznictwie pojęcie „istotnego naruszenia trybu postępowania”, przez które rozumie się naruszenie prowadzące do sytuacji, w jakiej przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego²⁵. Wydaje się, że jest to formuła dosyć szeroka, pozwalająca na uznanie za tryb postępowania także innych przepisów u.p.z.p., a nie tylko art. 17. Taka interpretacja wydaje się sensownie wpisywać w koncepcję państwa prawa. Każde bowiem niedopowiedzenie ustawodawcy staje się okazją do nadużywania prawa przez podmioty,

²² Ibidem.

²³ Dz. U. Nr 100, poz. 908.

²⁴ Wyrok z 5 marca 2009 r., II OSK 1824/08 (niepubl.).

²⁵ Tak w wyroku z 10 czerwca 2010 r., II SA/Lu 86/10, dostępnym w Internecie.

którym służy określone władztwo. Często są to nadużycia ewidentnie okazjonalne, koniunkturalne. Sąd administracyjny nie jest w stanie ich skontrolować, zazwyczaj bowiem na podstawie akt głównych trudno zorientować się, jakie są rzeczywiste intencje poszczególnych inicjatyw planistycznych. Dopiero ewentualne uzupełnienia akt dokumentami (protokołami) z obrad ciał kolegialnych współuczestniczących w tworzeniu i uchwalaniu planu może „rzucić szersze światło” na kulisy toczących się postępowań. Rutyna i uproszczenia w postępowaniu planistycznym mogą być ważkimi argumentami za rozszerzającą wykładnią „istotnego naruszenia trybu postępowania”. Oczywiście, tak jak w każdej kwestii, także i w tej należy zachować racjonalny umiar, zwłaszcza że interpretacja art. 28 u.p.z.p. będzie – i tak zazwyczaj się dzieje – odnoszona do konkretnego postępowania. To co w jednym postępowaniu będzie „istotnym naruszeniem trybu”, w innym może się okazać nieistotne.

„Nieistotność naruszenia” i tak nie pozwala przejść obok niej obojętnie; postępowanie jest przecież dotknięte jakąś wadą. Ta dopuszczalna wadliwość, nie tylko w przypadku ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale również w innych przepisach prawa publicznego, skłania do pytania, czemu służy pozostawienie w obrocie prawnym rozstrzygnięć dotkniętych wadami? Rozumiem, że występuje różnica między niewłaściwymi kolorami użytymi w graficznym załączniku do uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego a na przykład nieuwzględnieniem stanowiska społeczności lokalnej wyrażonego w uchwale zebrania wiejskiego i zainicjowanie oraz kontynuowanie – wbrew niej – postępowania planistycznego. Zdarza się, że i jedno, i drugie z wymienionych uchybień traktowane są jako nieistotne naruszenie trybu postępowania, choć już *prima vista* widać między nimi istotną różnicę jakościową. Trudno oczekiwać, że to rady gmin, przy wątpliwych często kompetencjach radnych, poradzą sobie choćby tylko z zasygnalizowanymi wątpliwościami interpretacyjnymi. Dlatego też właśnie od sądownictwa administracyjnego, które *ex lege* stoi na straży przestrzegania legalności, można i należy oczekiwać racjonalnego, życiowego i odpowiadającego społecznym potrzebom stosowania i wykładni prawa.

BOUNDARIES OF PLANNING CONTROL HELD BY A COMMUNE IN SELECTED VERDICTS OF ADMINISTRATIVE COURTS

Summary

This paper is devoted to the boundaries for the planning control solely in the procedure of passing the local spatial development plan.

The author discusses the authority of the court to control the planning competence of the commune and considers objections suggesting infringement of boundaries for planning control by the commune. Spatial planning requires a balance of interests – public (including those of local communities) and individual. From the legal point of view these plan stipulations prove defective, which infringe the law, as well as those which are a consequence of abuse of competences attributed to the commune (planning control). It may hardly be expected from commune councils to manage interpretation ambiguities. For this reason it may be and it needs to be expected from the administrative legislature, *ex lege* guarding the law, to provide rational and practical application and interpretation of law in terms of planning, which would meet social needs.

I CONFINI DEL POTERE DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA COMUNALE NELLE SENTENZE SCELTE DEI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI

Riassunto

Le considerazioni sono dedicate ai confini del potere di pianificazione urbanistica comunale ma soltanto riguardo alla procedura di approvazione del piano regolatore locale.

L'Autore discute il potere del tribunale di verificare la competenza della pianificazione comunale, inoltre prende in considerazione le accuse le quali suggeriscono che i comuni violano i limiti della competenza della pianificazione comunale. La pianificazione urbanistica richiede la capacità di equilibrare gli interessi – pubblici (comprese quelli delle comunità locali) e individuali. Difettose da un punto di vista giuridico sono quelle disposizioni del piano che violano la legge, così come quelle che sono il risultato dell'abuso delle competenze che spettano al Comune (potere della pianificazione urbanistica). È difficile aspettarsi che i Consigli comunali sappiano affrontare i dubbi interpretativi. Per cui, dai tribunali amministrativi, i quali devono salvaguardare *ex lege* il rispetto della legge, ci si potrebbe e dovrebbe aspettare una razionale, pratica e corrispondente alle esigenze sociali applicazione e interpretazione della legge nell'ambito della pianificazione.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Damian Puślecki, *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Warszawa-Poznań 2011, ss. 348.

Problematyka ubezpieczeń społecznych nie była dotychczas przedmiotem szerszego zainteresowania nauki prawa, a zagadnień ubezpieczeń wypadkowych doktryna w ogóle nie podejmowała; nie było żadnego opracowania monograficznego na ten temat. Jeżeli interesowano się tymi zagadnieniami, to raczej incydentalnie, przy okazji innych badań, których efektem były opracowania artykułowe. Ubezpieczeniu społecznemu w rolnictwie nie poświęcono ostatnio żadnej monografii. Warto przy okazji zauważyć, że przy niezadawalającym stanie badań nad wypadkowością w rolnictwie wyróżnia się wręcz dorobek naukowy poświęcony ubezpieczeniom wypadkowym w powszechnym systemie ubezpieczeń, do którego zresztą Autor wielokrotnie się odwołuje. Recenzowana monografia jest pierwszym całościowym opracowaniem aspektów jurystycznych (przede wszystkim), społecznych, a nawet finansowych ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie. Do czasu opublikowania pracy D. Puśleckiego nie było rozprawy przygotowanej pod takim kątem i w taki sposób, jak w recenzowanej książce.

Zapewnienie właściwej ochrony osobie pracującej w rolnictwie, która uległa wypadkowi, to jedna z fundamentalnych podstaw jej egzystencji, a w wypadkach najtragiczniejszych – już tylko członków jej rodziny. Tego stwierdzenia nie zmienia fakt, że tematyka monografii jest „delikatnej natury”. Składa się na nią (naturę) nie tylko sytuacja gospodarcza rolnictwa, a przede wszystkim niezwykle ważny społecznie i szeroko dyskutowany problem ubezpieczeń rolników, lecz także struktura podmiotów rolnych (ich rozwarstwienie), opłacalność produkcji, finanse państwa czy nawet ogólny poziom kultury społeczeństwa (stosunek do rolników i rolnictwa).

Myślą przewodnią recenzowanej monografii jest odpowiedź na pytanie, czy obowiązująca w Polsce regulacja prawna ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie zapewnia w wystarczającym stopniu ochronę osobom pracującym w rolnictwie? Autor słusznie

stwierdza, że „nie”. Dochodzi do takiej konstatacji po wnikliwej, uporządkowanej w dziewięciu rozdziałach analizie ustawodawstwa, dorobku nauki, orzecznictwa i badaniach prawnoporównawczych. Mimo tak szerokiego zakresu analiz, udało się Autorowi uniknąć nużących dłużyżn, które zazwyczaj towarzyszą temu, co jest już historią, a także zachować proporcje (tu może niezupełnie) między poszczególnymi rozdziałami.

Strona warsztatowa monografii jest nie tylko poprawna, ale budzi uznanie. Prócz typowej dla prawnika dogmatycznej analizy prawa, Autor z niezwykłą skrupulatnością wykorzystał imponującą literaturę (ponad 300 pozycji w języku polskim i około 60 w językach obcych). Mimo ogromu literatury, praca nie robi wrażenia przeintelektualizowanej. D. Puślecki odwołuje się także do orzecznictwa sądów (zwłaszcza powszechnych) oraz poglądów Trybunału Konstytucyjnego. Praca wyróżnia się też zdecydowanie korzystnie od strony warsztatowej, a skrupulatność i intelektualne zaangażowanie Autora są godne pochwały. Sposobowi dokumentowania poglądów, jego elastyczności nie można postawić żadnego zarzutu. Monografia jest komunikatywna, napisana dobrym, literackim językiem polskim z równoczesną dbałością o jurdyczną poprawność terminologiczną.

Moja rekomendacja pracy czytelnikom zainteresowanym problemem nie oznacza, że ukazało się na rynku wydawniczym dzieło doskonałe. Przyznając jednak, że Autor nie pozostawił wielu okazji do polemik czy uwag krytycznych. Niektóre założenia, poglądy czy pomysły stwarzają jednak pole do dyskusji.

W kilku miejscach Autor krótko i chyba dość nieśmiało pisze o innym, niż obowiązujący, ciężarze finansowego ubezpieczenia rolników. Tymczasem ten problem pozostaje nadal w centrum uwagi nie tylko polityków, ale i grup zawodowych, innych niż producenci rolni. Wszyscy są zgodni, że obecny model finansowania wymaga modyfikacji, ale – jak na razie – nie udaje się wynegocjować kompromisu w tej sprawie. Stąd też pożądana jest szersza naukowa, obiektywna analiza tej kwestii, zarówno od strony prawa, polityki społecznej, jak i gospodarczo-finansowej. Zachęcam Autora do podjęcia badań w tym zakresie, zwłaszcza że byłyby one – w pewnej mierze – dopełnieniem recenzowanej monografii.

W odniesieniu do podmiotowego zakresu ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie (s. 89 i n.), interesujące (generalnie) założenia o prowadzeniu działalności rolniczej i zdarzeniach losowych związanych z pracą rolniczą nie zawsze są przekonujące. Nie do końca wiadomo, za jakim zakresem ochrony podmiotowej – wąskim czy rozszerzonym – opowiada się Autor.

Interesujący i społecznie doniosły jest fragment monografii dotyczący ubezpieczenia wypadkowego dzieci (s. 110 i n.). D. Puślecki dostrzega ten problem, ale chyba unika wyraźnej odpowiedzi na pytanie, czy i ile w treści art. 91 § 2 k.r.o. mieści się powinności angażowania dzieci w pracę w gospodarstwie rolnym? Autor przyznaje, że praca dzieci jest powszechna, a uchronić je przed wypadkiem ma – jego zdaniem – przede wszystkim edukacja. Podzielam ten punkt widzenia, ale jako subsydiarny do normatywnego zagwarantowania godziwej ochrony prawnej dzieci, które dotknęło nieszczęście wypadku przy pracy.

Jeśli chodzi o spostrzeżenia z natury swej bardziej techniczne niż odnoszące się do *meritum*, to moja pierwsza uwaga dotyczy badań prawnoporównawczych. Aprobuję je, choć wiążą się z nimi zazwyczaj dylematy. Czy przegląd ustawodawstw obcych ma „zamykać” fragment pracy, czy też „wprowadzać” i stanowić punkt wyjścia analizy wewnętrznego porządku prawnego? Zauważam też różnicę „głębi” refleksji na prawem obcym – od encyklopedycznej do obszerniejszej, bardziej pogłębionej, czasem na granicy zachwiania proporcji rozważań „prawo obce – prawo polskie”.

Druga uwaga dotyczy odniesień Autora do praktyki orzeczniczej. W niektórych wypowiedziach dostrzec można brak doświadczenia młodego prawnika, pozostającego poza praktyką stosowania prawa; jest ona (praktyka) jeszcze przed Autorem. Można też było szerzej sięgnąć do orzecznictwa sądów administracyjnych. Czasami mogłoby ono pomóc Autorowi w analizie identycznych zwrotów w przepisach postępowania administracyjnego i wypadkowego (np. „bez zbędnej zwłoki”).

Wyjątkowo obszerne i inspirujące są rozważania końcowe. Autor starannie pogrupował swoje postulaty, mające pełne uzasadnienie w poprzedzających je wywodach. Recenzentowi nie pozostaje nic więcej, jak mocno zaakcentować jedną z propozycji Autora, a mianowicie o konieczności prowadzenia systematycznej i powszechnej działalności szkoleniowo-profilaktycznej. Wpisuje się ona znacznie lepiej we współczesną cywilizację, niż wypadki w rolnictwie i niekiedy ich tragiczne, daleko idące konsekwencje; świadczenia są bowiem połowicznym rozwiązaniem problemu.

Recenzowana monografia jest liczącym się opracowaniem z zakresu prawa ubezpieczeniowego i rolnego. Autor wykazał się wszechstronną znajomością problematyki prawnej stosowaną do podjętych badań. Okazał się dojrzałym analitykiem. Potrafił formułować pytania i trafnie na nie odpowiadać.

W mojej ocenie monografia D. Puśleckiego jest cenną rozprawą naukową rozpoczynającą – mam nadzieję, że ze wszech miar udaną – dalszą karierę akademicką Autora.

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht“

D. Meyer-Ravenstein, *Die Obliegenheit des Landwirtes zur Kontrolle seiner Felder und zur Nachanmeldung von Wildschäden (Obowiązek kontrolowania przez rolnika jego pól i zgłoszenia szkód spowodowanych przez zwierzęta w stanie wolnym)*, AUR 2011, nr 1, s. 8-10.

Artykuł w istocie jest głosem do wyroku Trybunału Federalnego (Bundesgerichtshof) z 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt III ZR 216/09. Wyrok ten zapadł w sprawie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną w uprawie kukurydzy przez dziki. Zgodnie z niemiec-

kim prawem łowieckim, prawo do odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta w stanie wolnym lub polowaniem wygasa z upływem tygodnia od dnia, w którym uprawniony dowiedział się o szkodzie lub przy zachowaniu należytej staranności powinien był się o niej dowiedzieć. BGH wypowiedział się w konkretnej sprawie odnośnie do dwóch zagadnień: 1) jak często rolnik powinien kontrolować stan swoich upraw w celu wykrycia ewentualnych szkód, 2) czy powinien zgłaszać dalsze szkody powstałe pomiędzy zgłoszeniem pierwszej szkody a przeprowadzeniem oględzin miejsca zdarzenia przez właściwy organ? W rozpatrywanej sprawie wysokość szkody znacznie wzrosła, ponieważ dziki w miejscu pierwotnej szkody, po jej zgłoszeniu, nadal zerowały. BGH zajął stanowisko, że niemożliwe jest ogólne określenie odstępów czasu, w których rolnik powinien swoje pola kontrolować w celu stwierdzenia, czy zwierzęta w stanie wolnym nie powodują szkód. Poza tym, zgłoszenie szkody może – w ocenie BGH – wyjątkowo obejmować także przyszłe szkody, które powstaną w miejscu szkody pierwotnej już po jej zgłoszeniu. Z drugim stanowiskiem BGH nie zgadza się jednak Autor artykułu, wskazując, że taka wykładnia nie uwzględnia między innymi interesu podmiotu odpowiedzialnego za szkodę, który powinien zostać poinformowany o tym, iż środki przedsięwzięte przez niego po zgłoszeniu pierwotnej szkody nie przynoszą zamierzonego skutku.

Roland Norer, *Konsequenzen der Aufhebung der personenbezogenen Veröffentlichungen von EU – Agrarbeihilfen – Empfängern: ein Pyrrhussieg für den Datenschutz (Skutki uchylecia publikacji o płatnościach UE w sferze rolnictwa dla konkretnych beneficjentów: pozorne zwycięstwo ochrony danych osobowych)*, AUR 2011, nr 2, s. 45-48.

Autor przedstawił konsekwencje orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) z 9 listopada 2010 r., w którym Trybunał stwierdził, że opublikowanie danych osobowych beneficjentów subwencji UE w zakresie rolnictwa jest niedopuszczalne na gruncie prawa unijnego. Wobec takiego rozstrzygnięcia, wydano nakaz zaprzestania publikacji tych danych aż do chwili wydania nowego aktu prawnego. Roland Norer szczegółowo opisuje stan faktyczny sprawy oraz przebieg postępowania przed ETS. Autor ostatecznie stwierdza, że publikacja danych osobowych osób fizycznych – co do zasady – jest dopuszczalna, chyba że dotyczy beneficjentów znacznych środków. Dane osobowe pozostałych osób fizycznych będących beneficjentami mogą być publikowane tylko w sposób zbiorczy i anonimowy.

Friedrich Erlbacher, Gregor von Rintelen, *Neuste Rechtsprechung der Europäischen Gerichte in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Tiergesundheit und Pflanzenschutz (2. Halbjahr 2010)*, (Najnowsze orzecznictwo Sądów Europejskich z zakresu rolnictwa, rybołówstwa, zdrowia zwierząt i ochrony roślin (drugie półrocze 2010 r.)), AUR 2011, nr 3, s. 95-97.

Autorzy przedstawiają najważniejsze orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i sądu I instancji z zakresu rolnictwa, rybołówstwa, zdrowia zwierząt i ochrony roślin. Orzeczenia te dotyczą przede wszystkim kwestii zakazu dyskryminacji

oraz ochrony danych osobowych w kontekście obowiązku publikacji danych osobowych beneficjentów płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W dalszej kolejności przytoczono orzeczenia dotyczące zagadnienia ustalania wielkości użytkowanej nieruchomości rolnej, zarówno w odniesieniu do płatności bezpośrednich, jak i co do ochrony oznaczeń geograficznych. Jednym z ważniejszych w tym zakresie jest wyrok ETS z 30 września 2010 r. w sprawie unormowania węgierskiego o szczególnych formach wsparcia rynku cukru. ETS uznał za niedopuszczalne ograniczenie wypłacania pomocy bezpośredniej tylko rolnikom, którzy wytworzone buraki cukrowe sprzedają cukrowniom bezpośrednio lub za pośrednictwem grupy producentów rolnych.

Gregor Heine, *„Natura 2000” und Verträglichkeitsprüfung im Lichte der aktuellen Rechtsprechung („Natura 2000” i badanie dopuszczalności działań w świetle obecnego orzecznictwa)*, AUR 2011, nr 4, s. 133-147.

Gregor Heine poświęcił swe rozważania zagadnieniom związanym z dyrektywami o ochronie dzikich ptaków i tzw. dyrektywie siedliskowej. Wybór tematu Autor uzasadnił znacznymi trudnościami w stosowaniu tych dyrektyw w praktyce. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy zachodzi konieczność zbadania dopuszczalności realizacji przedsięwzięcia na terenie objętym programem „Natura 2000”. Powszechnie są bowiem wśród rolników wątpliwości, czy na obszarach objętych programem „Natura 2000” dopuszczalne jest stosowanie środków ochrony roślin lub obornika jak nawozu.

Wstęp do artykułu zawiera rys historyczny unormowań w przedmiocie ochrony siedlisk i dzikich ptaków. Następnie Autor dokonał analizy implementacji wspomnianych dyrektyw na gruncie prawa niemieckiego, zwłaszcza w powiązaniu z reformą niemieckiej ustawy zasadniczej. Gregor Heine omówił również poszczególne zagadnienia merytoryczne związane z implementacją obu dyrektyw, akcentując zwłaszcza problematykę zastosowania wyjątków od przestrzegania warunków korzystania z obszarów „Natura 2000”.

M. Köhne, *Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft in Jagdgenossenschaften? Auswirkungen auf die Betroffenen und den Rechtsfrieden (Uchylenie obowiązku członkostwa w kółkach łowieckich? Skutki dla zainteresowanych i ich wzajemnych relacji)*, AUR 2011, nr 7, s. 257-260.

Punktem wyjścia rozważań jest orzeczenie Trybunału Praw Człowieka z 20 stycznia 2011 r., w którym nie uwzględniono skargi o uznanie obligatoryjnego członkostwa właścicieli nieruchomości w kółkach łowieckich za naruszenie praw człowieka. Sprawa jednak będzie w przyszłości rozpoznawana przez rozszerzony skład Trybunału. W artykule zostały zaprezentowane możliwe scenariusze rozwoju sytuacji oraz ich skutki prawne i gospodarcze dla dotychczasowych obligatoryjnych członków kół łowieckich, tj. dla właścicieli nieruchomości, dla korzystających z tych nieruchomości

oraz dla samych myśliwych. Autor skoncentrował się przy tym na rozwinięciu scenariusza, zgodnie z którym polowania byłyby dopuszczalne tylko na nieruchomościach wchodzących w skład obszaru koła łowieckiego. M. Köhne ponadto wyraźnie wskazał, że w jego ocenie zmiana dotychczasowych przepisów o członkostwie w kołach łowieckich doprowadzi – obok negatywnych skutków między innymi dla różnorodności biologicznej – także do zaostrzenia konfliktów pomiędzy dotychczasowymi członkami kół.

Gernot Sydow, *Das Branntweinmonopol als Problem des europäischen Beihilferechts – ökologisch gekoppelte Direktzahlungen statt Agrarsubventionen? (Monopol na produkcję alkoholów destylowanych jako problem europejskiego prawa pomocy publicznej – płatności bezpośrednio uzasadnione ekologicznie zamiast subwencji rolnych)*, AUR 2011, nr 8, s. 297-300.

Na wstępie artykułu Autor zawarł objaśnienie instytucji monopolu na wyrób alkoholów destylowanych w Niemczech. Monopol ten został ustanowiony w 1918 r. i służy zabezpieczeniu produkcji alkoholów destylowanych w małych gorzelniach oraz (jako produkcji ubocznej) w gospodarstwach rolnych. Destylat alkoholowy wytwarzany w takich warunkach jest skupowany przez podmioty publiczne po cenach wyższych niż rynkowe. Monopol na wyrób alkoholów destylowanych zostanie zniesiony w 2017 r. W związku z tym zachodzi konieczność określenia, na jakiej podstawie prawnej można zapewnić wytwarzanie destylatów alkoholowych przez dotychczasowych producentów.

Gernot Sydow rozważa, czy możliwe byłoby zapewnienie producentom dodatkowych środków z funduszy Wspólnej Polityki Rolnej UE. W jego ocenie, taka możliwość istnieje, jeżeli wykaże się, iż przetrwanie niemieckiego ekstensywnego ogrodnictwa jest możliwe tylko w razie umożliwienia przetworzenia jego płodów na alkohol destylowany. Autor jednak zastrzega, że artykuł nie zawiera oceny dopuszczalności proponowanego rozwiązania na gruncie postanowień WTO.

Martin Moog, *Wild – Schadenersatz oder Wildschaden – Ersatz? Wie weit geht der Anspruch auf Wildschadenersatz? (Odpowiedzialność odszkodowawcza za zwierzęta w stanie wolnym czy za szkody spowodowane przez zwierzęta w stanie wolnym? Jak daleko sięga roszczenie o odszkodowanie za szkody „zwierzęce“)*, AUR 2011, nr 8, s. 300-302.

Przedmiotem artykułu jest zagadnienie określenia przedmiotu i zakresu restytucji szkód wyrządzonych w uprawach leśnych przez zwierzęta w stanie wolnym. Jak wskazał Martin Moog, zagadnienie to jest w praktyce doniosłe, albowiem w tej sprawie wątpliwości budzi zarówno stan prawny (w związku z rozbieżnymi wykładniami niemieckiego prawa łowieckiego), jak i sama metodyka ustalania wielkości szkód przez biegłych, która uniemożliwia uzyskiwanie porównywalnych wyników. Autor

artykułu ogranicza się jednak tylko do wykładni niemieckiego prawa łowieckiego, pozostawiając kwestię metodyki ustalania konkretnej szkody poza zakresem rozważań.

W ocenie Martina Mooga, odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta w stanie wolnym obciąża członków koła łowieckiego tylko w takim zakresie, w jakim przedmiotem szkody są uprawy, z których uzyskane plody mają w przyszłości stanowić źródło dochodu poszkodowanego. Odmienna wykładnia stanowiłaby nadmierne obciążenie właścicieli nieruchomości, którzy – zgodnie z niemieckim prawem – są obligatoryjnie członkami właściwego miejscowo koła łowieckiego.

Friedrich von Massow, *„Stresstest“ für das Reviersystem (Próba systemu łowisk)*, AUR 2011, nr 9, s. 337-348.

Artykuł dotyczy problematyki obowiązkowego członkostwa w kołach łowieckich i zasady włączania wszystkich obszarów w łowiska na gruncie prawa niemieckiego. Friedrich von Massow przedstawił tę problematykę na tle orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strassburgu z 20 stycznia 2011 r. Trybunał rozpoznał skargę obywatela Niemiec, który domagał się zezwolenia na złożenie swojego członkostwa w kole łowieckim.

Należy zaznaczyć, że prawo niemieckie wyróżnia się specyficzną konstrukcją prawną, zgodnie z którą nierozdzielnie z prawem własności nieruchomości związane jest prawo do udziału w zyskach z polowania na nim (*Jagdrecht*) i prawo głosu w kole łowieckim, do którego – co do zasady – właściciel nieruchomości musi należeć. W prawie niemieckim występuje przy tym jednocześnie prawo do polowania (*Jagdausübungsrecht*), które nie jest powiązane z *Jagdrecht*. Na zakończenie Autor stwierdza, że silniejsze argumenty przemawiają za oddaleniem apelacji przez rozszerzony skład Trybunału.

Nicola Ekhtiari, *Ist die Natur „höhere Gewaltoder“ zumindest ein „nicht zu vertretender Umstand“? Was schuldet ein Landwirt, wenn er aus der Ernte verkauft“? (Czy natura jest „siłą wyższą“ lub co najmniej „niemożnością wykonania zobowiązania“? Jakie są zobowiązania rolnika, kiedy sprzedaje plody ze swoich zbiorów?)*, AUR 2011, nr 9, s. 348-352.

Na wstępie Autorka podkreśla, że jej wywody nawiązują przede wszystkim do uzasadnienia wyroku wydanego przez Landgericht (odpowiednik sądu okręgowego w Polsce) we Frankfurcie nad Odrą z 18 lutego 2010 r. W przedmiotowej sprawie polska spółka zobowiązała się sprzedać niemieckiemu kontrahentowi 1000 ton rzepaku. Faktycznie spółka sprzedała jednak tylko 568 ton rzepaku, argumentując, że pozostała część zbiorów uległa zniszczeniu na skutek niskich temperatur i gradu na przełomie kwietnia i maja. Wobec powyższego, nabywca rzepaku potrącił od uiszczony przez niego ceny koszty nabycia od innych producentów rolnych ilości rzepaku odpowiadającej wysokości zniszczonych zbiorów.

Na podstawie uzasadnienia wyroku BGH z 22 kwietnia 2004 r. (ZR 108/03), Nicola Ekhtiari wskazuje, że „siła wyższa” jest zdarzeniem zewnętrznym, którego przy zachowaniu należytej staranności nie było można przewidzieć i podjąć odpowiednich przeciwdziałań. W wypadku rolnictwa mogą to być wyjątkowe zdarzenia klimatyczne, np. pojawiające się w odstępach około stuletnich lub dłuższych. Rolnik może tylko wtedy zwolnić się z obowiązku świadczenia, gdy przedmiot świadczenia (w omawianej sprawie – rzeczy oznaczone co do gatunku) przestałyby istnieć gdziekolwiek.

Michael Winkelmüller, Alexander Schink, *Die neue Pflanzenschutz – Gesetzgebung 2011 – Zulassungsverfahren für Parallelimporte, Reimporte und Generika (Nowe ustawodawstwo w sprawie ochrony roślin z 2011 r. – postępowanie w sprawie zezwoleń na importy równoległe, reimporty i generiki)*, AUR 2011, nr 10, s. 381-385.

Artykuł jest poświęcony analizie stanu prawnego po wejściu w życie 13 czerwca 2011 r. rozporządzenia UE nr 1107/2009 o ochronie roślin. Wskazane rozporządzenie zastępuje wcześniej obowiązującą dyrektywę UE, na podstawie której obowiązywała w RFN ustawa o ochronie roślin (*Pflanzenschutzgesetz*). Wymienione rozporządzenie reguluje również postępowanie w sprawie zezwoleń dotyczących środków ochrony roślin. Dalszą nowością jest stworzenie pełnego unormowania kwestii importów równoległych. Artykuł zawiera szczegółową analizę postępowania w sprawie poszczególnych przewidzianych rozporządzeniem zezwoleń. Nadto omówiono kwestię dostosowania niemieckich aktów prawnych do nowego stanu prawnego.

MICHAŁ MARCINKOWSKI

„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente”

Alessandro Venturi, *L’acqua potabile per il consumo umano: elemento di preparazione ed ingrediente di alimenti e bevande. Le acque minerali (Parte I – Le acque potabili)*, (Woda pitna przeznaczona do konsumpcji przez człowieka: element przygotowania, część składowa żywności i napojów (Część I – Wody mineralne), DGAA 2011, nr 9, s. 519- 527.

Artykuł porusza problematykę jakości wód pitnych, związane z nimi procesy oceny i zarządzania ryzykiem w kontekście możliwych odstępstw od wymogów określonych przez ustawodawcę. Woda i żywność spożywane przez człowieka są „dobrami pierwszej potrzeby”. Woda jest nawet „synonimem życia”, prawem podstawowym człowieka, dlatego jej jakość wymaga szczególnej ochrony. Problem braku wód natu-

ralnych spełniających wymogi chemiczne i bakteriologiczne w stopniu pozwalającym na wprowadzanie ich do obrotu jako wody pitnej bez dodatkowych zabiegów uzdatniania, powoduje, że konieczne jest podejmowanie działań służących eliminowaniu z ich składu substancji zanieczyszczających. Z tych względów ustawodawca unijny przewiduje wiele odstępstw oraz okresy przejściowe.

Ocena ryzyka, zarządzanie ryzykiem oraz informowanie o ryzyku należeć powinno do podmiotów odpowiedzialnych politycznie; zatem zadania te nie powinny być powierzane „technicznej”, lecz wykwalifikowanej obsłudze wspomnianych procesów. Dyrektywa nr 98/83/CE dotyczy zarządzania ryzykiem w systemie globalnym i rozciąga je na cały łańcuch produkcji, z dystrybucją włącznie. Zdaniem Autora, dyrektywa w zakresie odstępstw nie przyczynia się do zminimalizowania bądź wykluczenia ryzyka zanieczyszczenia wód przeznaczonych do konsumpcji, a nawet pozostawia niepewność naukową, co stwarza niebezpieczeństwo przekroczenia granic ustanowionych normatywnie.

Giuseppe Bivona, *La nuova disciplina degli additivi alimentari nella legislazione dell'Unione europea (Nowa regulacja prawna dodatków do żywności w prawodawstwie Unii Europejskiej)*, DGAA 2011, nr 9, s. 528-537.

Przedmiotem artykułu jest prawna regulacja dodatków do żywności w prawie unijnym. Chodzi o rozporządzenia nr 1333/2008, nr 1334/2008 i nr 1331/2008. Autor dokonuje syntetycznej prezentacji jeszcze ciągle „nowych” aktów prawnych. Problematyka stosowania dodatków do żywności budzi kontrowersje w kontekście bezpieczeństwa żywności. Dodawanie do żywności rozmaitych substancji jest procesem natury technicznej, występującym w procesie przetwarzania produktów rolnych.

Prawna regulacja stosowania dodatków do żywności przewiduje zakaz ich stosowania bez uprzedniej „autoryzacji” Komisji w zakresie spełniania przez nie wymogów dla tego rodzaju substancji. Takie rozwiązanie wypełnia dotychczasową lukę w zakresie uregulowań dodatków do żywności. Ponadto wspomniane rozporządzenia określają zasady generalne i warunki, którym wykorzystanie dodatków do żywności winno odpowiadać.

Angelo Pavesi, *L'acqua potabile per il consumo umano: elemento di preparazione ed ingrediente di alimenti e bevande. Le acque minerali (Woda pitna przeznaczona do konsumpcji przez człowieka: element przygotowania, składnik żywności oraz napojów. Wody mineralne)*, DGAA 2011, nr 10, s. 595-609.

Prawna regulacja zagadnienia wody pitnej służącej do przygotowywania żywności oraz jako składnika w produkcji żywności oraz napojów określona została na kilku szczeblach: po pierwsze – Światowej Organizacji Handlu, po drugie – Unii

Europejskiej, po trzecie – państw i regionów. Szczególną rolę odgrywa w tej materii *Codex alimentarius*, zaś kluczowym aktem prawnym jest rozporządzenie nr 178/2002, jak również tzw. pakiet higieniczny. Regulacje te wyznaczają i determinują związek pomiędzy jakością wody wykorzystywanej do produkcji żywności i bezpieczeństwem żywności.

Woda w rolnictwie stanowi nieodzowny czynnik produkcji. Właściwie rolnictwo jest uzależnione od możliwości korzystania z wody, przez co staje się jednym z „uczestników” procesu zarządzania zasobami wodnymi. We Włoszech sektor rolny zużywa duże ilości wody. Autor widzi potrzebę wprowadzenia regulacji opartej na polityce skutecznego oszczędzania i ochrony wody. Natomiast w produkcji żywności zagrożenie dla zdrowia konsumentów przejawiać może się w składzie produktów spożywczych, który ulega zmianom na skutek choćby zastępowania jednych substancji – drugimi, dodawania do żywności substancji dodatkowych, jak również w związku z nieprzestrzeganiem właściwego poziomu higieny. Woda została jednak poddana rygorom prawnym dotyczącym jakości oraz higieny, jak również sankcjom z tytułu naruszeń.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

Jose Garcia Molina, *El mercado de agua: especial referencia a Canarias y Murcia* (Rynek wody: szczególne odniesienie do Wysp Kanaryjskich i Murcji), RDAA 2010, nr 56, s. 45-72.

Choć rynek wody ma w Hiszpanii długą tradycję, szczególnie w regionach charakteryzujących się niedoborem tego zasobu, regulacja prawna w tym zakresie nie jest optymalnie wykorzystywana. Przyczyny tego stanu rzeczy są wielorakie: niedostępność wody, wysokie koszty transakcyjne, niedostateczna regulacja prawna infrastruktury przesyłowej, a także negatywne czynniki zewnętrzne.

Ustanowienie rynku wody jest również przyczyną zaistnienia pozytywnych dóbr publicznych, mogących złagodzić niedobory wody i lepszą jej dystrybucję pomiędzy poszczególnymi krainami geograficznymi Hiszpanii. Niemniej realizowana w tym kraju koncepcja prawna rynku wody ma pewne cechy, które wpływają na ograniczenie pozytywnego oddziaływania tej regulacji na ogólny dobrobyt społeczno-gospodarczy. Do najważniejszych dostrzeżonych przez Autora ograniczeń należą: niepełna definicja systemu praw własności (co wiąże się z niepewnością prawną i faktyczną), priorytety w zakresie wykorzystania zasobu, roczny wolumen wody poddawany przesyłowi, obowiązek posiadania koncesji na realizację przesyłu, brak infrastruktury nadającej się do przesyłu międzyregionalnego, a także negatywne czynniki zewnętrzne.

Autor wyróżnia cztery sfery działań, dzięki którym można zaradzić istniejącym problemom. Są to: istnienie woli politycznej powzięcia zobowiązań i rozpoczęcia działań, profesjonalne zarządzanie w odpowiedzi na zapotrzebowanie społeczne, ramy prawne, dzięki którym zostaną ujednolicone terytorialne rozbieżności w zarządzaniu, oraz utworzenie państwowego organu kontroli, czuwającego nad prawidłowym funkcjonowaniem procesów ustanowionych prawem.

Pablo Amat Llombart *La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea (Ustawodawstwo wspólnotowe w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich wobec nowych wyzwań i priorytetów Unii Europejskiej)*, RDAA 2010, nr 57, s. 7-24.

W artykule zostały przeanalizowane funkcje strategicznych wytycznych dotyczących polityki rozwoju obszarów wiejskich, zmodyfikowanych poprzez ustalenie nowych priorytetów Unii Europejskiej. Przedstawione zostały cztery osie programowe, w ramach których realizowane jest wsparcie rozwoju obszarów wiejskich finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Autor przypomina i omawia wprowadzony w pierwotnych wytycznych strategicznych z 2006 r. podział polityki rozwoju obszarów wiejskich na cztery osie, obejmujące konkurencyjność, środowisko, jakość życia i dywersyfikację działalności oraz podejście LEADER. W zmodyfikowanej wersji wytycznych strategicznych z 2009 r. zwrócono szczególną uwagę na kwestie związane ze zmianami klimatycznymi i odnawialnymi źródłami energii, gospodarką wodną w rolnictwie, a także bioróżnorodnością. Uwzględniona została również potrzeba lepszego wsparcia restrukturyzacji sektora mleczarskiego, innowacji i rozwoju szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich.

W artykule zostały również przedstawione warianty polityczne przyszłej średnio- i długookresowej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Pierwszy z nich charakteryzuje się najmniejszą intensywnością i zapewnia kontynuację aktualnej Wspólnej Polityki Rolnej, drugi – o średniej intensywności – wiąże się z istotną reformą mającą na celu poprawę zrównoważenia WPR, natomiast trzeci wariant zakłada najambitniejszą reformę WPR zorientowaną na osiągnięcie celów środowiskowo-klimatycznych.

Gloria Doménech Martínez *La agricultura multifuncional y los pagos por servicios ambientales a la luz de la experiencia en Costa Rica (Rolnictwo wielofunkcyjne i płatności za usługi środowiskowe w świetle doświadczeń Kostaryki)*, RDAA 2010, nr 57, s. 25-34.

Koncepcja wielofunkcyjności jest oparta na zrównoważonym korzystaniu z rolnictwa i gruntów. W ostatnich dziesięcioleciach zwraca się coraz większą uwagę na wielorakie funkcje rolnictwa. Z perspektywy środowiska naturalnego postrzega się

człowieka jako strażnika przyrody, odgrywającego istotną rolę w jej zachowaniu i ochronie. Wyrazem relacji między rolnictwem a środowiskiem są umowy o usługi rolno-środowiskowe. W relacji tej kładzie się nacisk na kryterium ekologiczne, kosztem kryterium produkcji rolnej.

Obecne sukcesy Kostaryki w zakresie gospodarki leśnej mieszczą się w ramach tej koncepcji. Obejmują one zachęty finansowe do zalesiania, ochrony lasów i prawidłowej gospodarki leśnej, mające postać płatności za usługi środowiskowe. Płatności te są uzasadnione takimi środowiskowymi funkcjami lasów, jak ograniczanie skutków emisji gazów cieplarnianych poprzez sekwestrację dwutlenku węgla, ochrona wód do użytku miejskiego, wiejskiego i do celów hydroelektrycznych, ochrona bioróżnorodności dla celów naukowych, a także piękno krajobrazów przyrodniczych sprzyjających celom turystycznym.

Autorka zauważa, że na podstawie treści art. 12 protokołu z Kioto do ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, konieczne jest rozszerzenie zastosowania omawianych umów, począwszy od przedmiotu umowy, określenia jej stron, a skończywszy na jej rejestracji i wyposażeniu w odpowiednie mechanizmy zapewniające pewność i przejrzystość, w tym także w instrumenty rozwiązywania sporów.

María José Cazorla González *Limitaciones al derecho de patentes y al derecho del obtentor (Ograniczenia prawa patentowego i prawa hodowcy)*, RDAA 2010, nr 56, s. 15-26.

W artykule przedstawiona została analiza ochrony wynalazków biotechnologicznych, z rozróżnieniem prawnej regulacji ochrony patentowej i związanej z prawami hodowców. Zostały w nim szczegółowo zbadane ograniczenia wyżej wymienionych systemów ochrony. Odmiana roślin obejmowana ochroną przemysłową musi spełniać następujące przesłanki: być odmianą odrębną, jednolitą, stabilną i nową. Natomiast wymogi związane z objęciem odmiany roślinnej ochroną patentową przewidują, że odmiana ta jest nowa, powstała w wyniku działalności wynalazczej i ma zastosowanie przemysłowe. Jednocześnie materiał biologiczny (wyzolowany z przyrody lub uzyskany w procedurze technicznej) może zostać objęty patentem nawet w wypadku wcześniejszego występowania w stanie naturalnym.

Jednym z wyjątków w zakresie powyższych systemów ochrony jest prawo rolnika do wykorzystania we własnym gospodarstwie siewnego materiału rozmnożeniowego pochodzącego ze zbiorów odmiany objętej ochroną, pod warunkiem legalnego jej nabycia. Prawo to, choć jest ograniczone do niektórych odmian i obwarowane dodatkowymi warunkami, było kwestionowane przez hodowców, toteż wymagało precyzyjnej regulacji. Kolejnym ograniczeniem omawianych systemów ochrony jest interes publiczny, obejmujący takie względy, jak na przykład zdrowie publiczne, obrona narodowa lub ochrona środowiska. Z systemów ochrony prawnej odmian wyłączone są również działania o charakterze prywatnym i realizowane w celu niezarobkowym.

Santiago Escribano Pintor, Beatriz Encinas Duval, *Las peculiaridades des Seguro agrario dentro de los seguros de lucro cesante (Szczególne własności ubezpieczenia rolniczego w ramach ubezpieczenia utraconych korzyści)*, RDAA 2010, nr 56, 27-44.

Przyczyną intensywnego rozwoju zarządzania ryzykiem w rolnictwie, wiążącym się z rozwojem ubezpieczeń rolniczych, była w Hiszpanii ustawa dotycząca ubezpieczeń rolniczych z 1978 r. Ubezpieczenia rolnicze zaliczane są do kategorii ubezpieczeń szkód rzeczowych, przy czym „rzeczami” są wszystkie rzeczy związane z gospodarstwem rolnym, przede wszystkim jednak takie pożytki, jak plony i zwierzęta. Ubezpieczenia te, ze względu na ich cel związany ze stabilizacją dochodów rolniczych, zalicza się do grupy ubezpieczeń utraconych korzyści (*lucrum cessans*). Cechą szczególną ubezpieczeń rolniczych w tej grupie jest okoliczność, że po wystąpieniu klęski żywiołowej (z wyjątkiem jej zaistnienia podczas zbiorów) nie sposób ocenić jej skutków za pomocą prostej oceny szkód wyrządzonych na plantacjach, a także nie jest możliwe bezpośrednie zastąpienie dóbr dotkniętych klęską.

W celu określenia wartości odszkodowania wynikającego z umowy ubezpieczeniowej należy przede wszystkim wyznaczyć wartość utraconego dochodu. Ubezpieczenia rolnicze charakteryzują się jednak dodatkową komplikacją w porównaniu z innymi ubezpieczeniami tego rodzaju, gdyż wartość dóbr (roślin) w momencie klęski nie zależy od wartości rzeczy samych w sobie, lecz od ich zdolności do wygenerowania przyszłych plonów.

ANNA STANIEWSKA

„Revue de Droit Rural”

Alain Pagnoux, *La protection du territoire face à la montée de l'urbanisme (Ochrona terenu w obliczu postępującej urbanizacji)*, RDR 2011, nr 396, s. 48-51.

Autor odwołuje się do przepisów ustaw Grenelle I i Grenelle II oraz ustawy w sprawie modernizacji rolnictwa i rybactwa z 2010 r., które wprowadzają zasady ochrony obszarów wiejskich w obliczu postępującej urbanizacji. W szczególności chodzi o zjawisko zanikania obszarów naturalnych i rolniczych, które trudno powstrzymać ze względu na problemy finansowania oraz skomplikowaną regulację prawną.

W artykule przedstawione zostały najważniejsze dyspozycje regulacji prawnych w tym zakresie oraz wskazane potencjalne trudności w praktycznym ich zastosowaniu. Autor podkreśla, że francuska legislacja w sprawie ochrony terenu nie uwzględnia

w zadowalającym stopniu wymogów wynikających z systemów oznaczeń geograficznych (np. *appellation d'origine contrôlée*), podczas gdy Francja jest najważniejszym na świecie państwem eksportującym produkty jakościowe.

Fabien Barthe, *L'harmonisation des signes de qualité (Harmonizacja oznaczeń jakości)*, RDR 2011, nr 396 s. 38-47.

Od czasu wejścia w życie ustawy z 1905 r. w sprawie oszustw związanych z pochodzeniem produktów wprowadzone zostały liczne i zróżnicowane oznaczenia identyfikujące jakość i pochodzenie. Autor nawiązuje zarówno do zasad interwencji organów administracji, jak i do natury rozpoznawalnych cech produktów (pochodzenie, jakość, sposób wytwarzania produktów). W celu osiągnięcia większej przejrzystości prawodawca doprowadził do pewnych modyfikacji w stosowaniu oznaczeń jakości produktów rolnych i żywnościowych, polegających przede wszystkim na uproszczeniu klasyfikacji tych oznaczeń oraz harmonizacji poziomej. Autor opisuje elementy procesu tej harmonizacji, kładąc szczególny nacisk na kwestię oznaczania pochodzenia win. Ogólna konkluzja artykułu wskazuje na sukces prawodawcy w opisywanej dziedzinie regulacji, polegający na wzroście przejrzystości i zaufania konsumentów oraz stworzeniu warunków korzystnych dla producentów rolnych.

Daniel Gadbin, *Le livre vert de la Commission sur la qualité des produits agricoles et ses suites („Zielona Księga” w sprawie produktów rolnych i jej następstwa)*, RDR 2011, nr 396, s. 52-58.

Autor analizuje propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej zawarte w „Zielonej Księdze” z 2010 r., porównując je z ustaleniami poprzedniej księgi z 2008 r. w sprawie jakości produktów rolnych. Systemy jakości produktów rolnych przedstawione w „Zielonej Księdze”, a zwłaszcza ich znakowanie i certyfikacja, są badane w świetle głównych orientacji wyznaczonych przez Komisję. Odnotować można – z jednej strony zmniejszenie liczby rozporządzeń na rzecz efektywniejszej regulacji, a z drugiej – rozbudowę i wzmocnienie wymogów normatywnych. Autor nawiązuje także do trwających sporów sądowych w tym zakresie i alarmuje, że projekty legislacyjne Komisji nie mają wystarczającego zasięgu, by zapewnić lepszą przejrzystość systemów jakości produktów rolnych UE.

Thierry Tauran, *La condition sociale du vétérinaire (Pozycja społeczna weterynarza)*, RDR 2011, nr 395, s. 25-30.

Autor przedstawia syntezę regulacji prawnych dotyczących relacji między grupą zawodową weterynarzy a kasami ubezpieczeń społecznych. Mimo że pracownicy weterynary na wsi uważa się powszechnie za trudną i niebezpieczną, ich pozycja spo-

łączna jest rzadko przedmiotem analiz prawniczych. Weterynarz nie posiada statusu rolnika, ale ze względu na to, że jego działalność nierzadko związana jest z funkcjonowaniem gospodarstwa rolnego, została szczegółowo uregulowana we francuskim kodeksie rolnym. Autor porusza w szczególności problematykę rent (w ramach systemu wzajemnych ubezpieczeń społecznych, *Mutualité Sociale Agricole*) i emerytur (w ramach Samodzielnej Kasy Emerytur i Ubezpieczeń Weterynarzy, *Caisse autonome de retraite et de prévoyance des vétérinaires*). Autor wskazuje przy tym, że na pozycję społeczną lekarzy weterynarii we Francji nie wpływa zasadniczo fakt, czy są oni zatrudnieni przez pracodawcę, czy decydują się na samozatrudnienie.

Jacques Foyer, *L'étrange destinée du GAEC (Dziwne przeznaczenie GAEC)*, RDR 2011, nr 397, s. 1-2.

Z okazji 50-lecia utworzenia Rolniczych Grup Wspólnego Gospodarowania (GAEC) Autor podjął się przedstawienia trzech okresów rozwoju ich statusu prawnego: trudnego wzrostu, niepodważalnego sukcesu oraz względnego schyłku. Powołane początkowo jako instrumenty zwiększające skalę gospodarstw rolnych, stały się instrumentami dziedziczenia gospodarstw rolnych po wprowadzeniu w 1975 r. GAEC typu rodzinnego. Ustanowienie EARL, czyli gospodarstw rolnych z ograniczoną odpowiedzialnością, również w 1975 r. zwolniło ten rozwój. Zdaniem Autora, GAEC jako forma organizacji działalności będzie nadal chętnie wybierany przez wiele rodzin rolniczych.

François Robbe, *Le cahier des charges, support juridique des signes de qualité (Specyfikacja, wsparcie prawne i oznaczenia jakości)*, RDR 2011, nr 396, s. 27-31.

Wspólna organizacja rynków oraz troska o harmonizację polityki poszczególnych państw w kwestii oznaczenia jakości produktów rolnych powinny podlegać we wszystkich państwach członkowskich UE tym samym mechanizmom ochrony. Świadectwa pochodzenia, chronione oznaczenia geograficzne oraz gwarantowane tradycyjne specjalności konstytuowane są niezmiennie na podstawie tego samego instrumentu ochrony i zarządzania, czyli odpowiednich specyfikacji. Specyfikacja stanowi środek, za pomocą którego można określić produkt, dostarczyć informację konsumentowi, zapewnić jakość produktu, jego oryginalność i pochodzenie. Prawne wymogi bezpieczeństwa i jakości prowadzą, tak jak i w innych gałęziach prawa, do inflacji regulacji prawnych oraz wydłużenia i skomplikowania treści specyfikacji, które z kolei mogą zniechęcić producentów oraz tłumaczyć długi okres poprzedzający przyjęcie nowych dokumentów referencyjnych. Autor zauważa jednak, że specyfikacje stanowią wielką zaletę nowoczesnego europejskiego rolnictwa.

Etienne Fabrègue, „*La contractualisation*” dans la loi de modernisation de l’agriculture et de la pêche, à la lumière de l’exemple du secteur laitier (Kontraktualizacja w ustawie o modernizacji rolnictwa i rybactwa na przykładzie sektora mleka), RDR 2011, nr 396, s. 59-71.

Ustawa z 2010 r. o modernizacji rolnictwa i rybactwa upoważniła rząd francuski do zobligowania do pisemnego sformalizowania stosunku prawnego między producentem a nabywcą w poszczególnych sektorach rolnictwa. Autor wskazuje, że ustawa ta została przyjęta w okresie odwrotnego trendu obserwowanego w UE, polegającego na stopniowej deregulacji rynków rolnych, a jedną z głównych przesłanek wzmocnienia roli kontraktualizacji w ramach tego aktu prawnego był kryzys na rynku mleka w 2009 r. W obszernym artykule zawarta została próba odpowiedzi na pytanie o potencjalne skutki obowiązywania nowej ustawy, zwłaszcza w odniesieniu do zwiększenia zaufania rolników do prawa. Autor sugeruje także, że odwołanie się do kontraktualizacji w rolnictwie może świadczyć o bezsilności władz wobec wyzwań związanych z wymianą handlową między producentami a przetwórcami rolnymi w systemie poddawanym deregulacji. Podkreślone zostało zwłaszcza znaczenie przejrzystości warunków handlowych dla pewności obrotu w rolnictwie, która zagrożona jest zapowiedzianym zniesieniem wspólnej organizacji rynków.

Samuel Crevel, *Droit rural d’automne (Jesienne prawo rolne)*, RDR 2011, nr 396, s. 1-2.

W artykule poruszona została kwestia regulacji prawnej grzybów i działalności związanej z ich pozyskiwaniem. Na przykładzie wielu przepisów prawnych oraz orzeczeń z różnych gałęzi legislacji Autor wskazuje między innymi, że o ile aktywność ludzka związana z uprawą grzybów podlega przede wszystkim regulacjom prawa rolnego, to najem gruntów, z których pozyskiwane są grzyby rosnące w sposób naturalny, nie może być zakwalifikowany jako dzierżawa rolnicza, ponieważ działalność ta nie jest działalnością rolniczą. Nielegalne zbieractwo grzybów podlega przepisom kodeksu leśnego, z orzecznictwa zaś wynika, że działalność związana z grzybiarstwem jest również regulowana w kodeksie cywilnym.

Luc Bodiguel, *Les clauses environnementales dans le statut de fermage (Klauzule środowiskowe w statusie dzierżawy rolniczej)*, RDR 2011, nr 398, s. 27-33.

Autor porusza problem włączenia wymogów środowiskowych do warunków umownych dzierżawy rolniczej w kontekście wymogów ekologicznych nowej Wspólnej Polityki Rolnej oraz regulacji prawa francuskiego. Zdaniem Autora, kodeks rolny nie podejmuje kwestii środowiskowych w sposób wystarczający, a zatem mimo swobody zawierania umów uzasadnione jest zobowiązanie stron umowy dzierżawy do dodatkowych działań w zakresie ochrony środowiska. Problem ten wyraźnie widać na przykładzie wprowadzonych w ostatnich latach nowych zobowiązań środowisko-

wych w rolnictwie pod postacią tzw. zielonych pasm (*trames vertes*), których utrzymanie może stanowić element umowy dzierżawy gruntów rolnych we Francji. Z zawarciem takich klauzul środowiskowych w umowie dzierżawy wiążą się jednak liczne niejasności, dotyczące na przykład prawnego statusu zielonych pasm lub istnienia zgody na uznanie tego rodzaju postanowień przez obie strony umowy.

Daniel Gadbin, *La légitimité de la PAC plus que jamais en question (Legitymacja WPR niepewna bardziej niż kiedykolwiek)*, RDR 2011, nr 395, s. 1-2.

Autor rozpoczyna swoje rozważanie pytaniem o to, jak sprawić, by system płatności jednolitych był prostszy i skuteczniejszy. Odpowiedź na tak sformułowany problem została przedstawiona w ramach analizy *health check* Wspólnej Polityki Rolnej z 2008 r. oraz w odniesieniu do obecnych przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Autor nawiązuje do kwestii regulacji płatności jednolitych w krajowych porządkach prawnych oraz do zakazu upubliczniania danych osobowych beneficjentów dopłat unijnych w rolnictwie i innych informacji dotyczących wykorzystanych przez nich funduszy, który pozbawia Komisję Europejską środka zapobiegania potencjalnym nieprawidłowościom.

KAMILA BŁAŻEJEWSKA

„Rivista di Diritto Agrario”

Antonio Jannarelli, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistematica (Nowa niepewność w zapewnieniu żywności : pierwsze spojrzenie systematyzujące)*, RDA 2010, z. 4, s. 565-606.

Przedmiotem rozważań A. Jannarellego jest zagadnienie zapewnienia żywności w kontekście *food security* i na tle aktualnej sytuacji gospodarczej. *Food security* jest przez FAO rozumiane jako *right to food*. Obecnie pojęcie to determinują takie zjawiska społeczno-gospodarcze, jak: niestabilność cen produktów rolnych, konsumpcja źródeł energii i minerałów na poziomie przewyższającym możliwości ich „odnowienia”, zmiany klimatyczne spowodowane szkodliwą emisją gazów do atmosfery, migracje ludności itd. Reżim, któremu podlega żywność, znajduje się pod silnym wpływem gospodarki globalnej, w której akcent przesunięty został z produkcji pierwotnej na obrót produktami rolnymi kontrolowany przez międzynarodowe przedsiębiorstwa. Wpływają one na ceny produktów rolnych, co ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego.

Coraz większy rozdźwięk widoczny jest pomiędzy cenami na te produkty a cenami żywności, czego wyrazem jest odmienna sytuacja ekonomiczna rolników i ich partnerów handlowych, z przewagą tych ostatnich. Towarzyszy temu zjawisko zmia-

ny przeznaczenia obszarów z produkcyjnych (rolniczych) na bardziej dochodowe (nierolnicze).

Ferdinando Albinini, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa prima e dopo Lisbona (Podmioty i przedmioty bezpieczeństwa nie tylko żywnościowego w Europie – przed i po Lizbonie)*, RDA 2010, z. 4, s. 607-636.

Artykuł dotyczy problematyki kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego oraz bezpieczeństwa żywności w świetle traktatów, ze szczególnym uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zapewnienie bezpieczeństwa stanowi podstawową „funkcję” państwa, a jednocześnie łączy i przenika różne polityki unijne, pojawiając się w rozmaitych relacjach pomiędzy poszczególnymi podmiotami bądź instytucjami. Autor wskazuje na pewną prawidłowość polegającą na tym, że „wielu różnorodnym podmiotom bezpieczeństwa odpowiadają rozmaite sytuacje kryzysu bezpieczeństwa”.

Traktat z Lizbony w zakresie *food security* nie wprowadza nowych rozwiązań w porównaniu do poprzedniej regulacji. Jednakże *food security* nadal zajmuje centralne miejsce w uregulowaniach dotyczących celów Wspólnej Polityki Rolnej. Chodzi o „zapewnienie bezpieczeństwa dostaw”. Autor uznaje za kontrowersyjne zarzucenie praktyki spoglądania na polityki unijne łącznie, co dostrzega w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości, który nie widzi potrzeby uwzględnienia wszystkich celów wskazanych w Traktacie. Z regulacji prawnej Traktatu z Lizbony nadal wynika występująca wcześniej sprzeczność celów Wspólnej Polityki Rolnej.

Natomiast do podmiotów bezpieczeństwa żywności odnosi się regulacja Traktatu z Lizbony (art. 43 TFUE). Trzeba podkreślić, że Rada już wcześniej posiadała kompetencje, o których mowa we wspomnianym przepisie, jednakże nie w takiej postaci, jak w Traktacie z Lizbony. Widać więc w Traktatach relację pomiędzy przedmiotem i podmiotami bezpieczeństwa. Jednocześnie otwiera się, zdaniem Autora, „bardzo dynamiczna faza konfrontacji między instytucjami takimi, jak Komisja, Rada, Parlament oraz – w różnym stopniu – państwami członkowskimi”.

Irene Canfora, *La disciplina della concorrenza nel settore agricolo dopo il Trattato di Lisbona (Prawna regulacja konkurencji w rolnictwie po Traktacie z Lizbony)*, RDA 2010, z. 4, s. 689-717.

Przedmiotem rozważań Autorki jest problematyka konkurencji w rolnictwie po podpisaniu Traktatu z Lizbony. Specyfika Wspólnej Polityki Rolnej ustanowionej tym aktem prawnym obejmuje reżim konkurencji, odróżniający się od reguł obowiązujących inne – niż rolnictwo – sektory gospodarki. Należy podkreślić, że art. 42 Traktatu odnosi się do produkcji i obrotu produktami rolnymi, co wykracza poza granice produkcji pierwotnej. Właśnie z tych względów skutki tej regulacji zostały „rozszerzone”

w aktach prawnych Parlamentu i Rady, zaś ograniczane bywają choćby przez spółdzielnie produkcji rolnej.

Istotna rola w kształtowaniu reguł konkurencji przypada wspólnym organizacjom rynku, co widać w orzecznictwie Trybunału (np. w sprawach C-280/93 i C-83/78). Z orzeczeń Trybunału wywieść można twierdzenie, że to wspólne organizacje rynku wyznaczają i definiują w szczególności zasady konkurencji w rolnictwie. Natomiast gdy chodzi o kwestię stosowania Traktatu w zakresie porozumień naruszających konkurencję, znajduje ona wymiar w aktach przyjmowanych na podstawie art. 42 Traktatu. Należy jednak mieć na względzie wyjątki uregulowane w rozporządzeniach nr 1234/06 (art. 176) i nr 1184/06. Chodzi o porozumienia, decyzje i praktyki mieszczące się w krajowej wspólnej organizacji rynku, następnie o decyzje konieczne do realizacji celów wyrażonych w art. 39 Traktatu oraz porozumienia rolników i ich organizacji. Dalsze wyjątki przewidziane są wewnątrz wspólnych organizacji rynku (porozumienia między przedsiębiorstwami – nie tylko rolnymi).

Luigi Costato, *Dalla food security alla food insecurity (Od bezpieczeństwa żywnościowego do niepewności w zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw żywności)*, RDA 2011, z. 1, s. 3- 15.

Autor podejmuje ważny problem zagrożenia dla *food security*, także w aspekcie historycznym. Warto wspomnieć *decoupling*, którego efektem niewątpliwie było ograniczenie rozmiarów produkcji. Współcześnie występuje zjawisko utrzymywania oraz wykorzystania ziemi w sposób niesłużący zaspokajaniu podstawowej potrzeby, jakim jest produkcja żywności. W ten sposób rolnictwo traci swoją podstawową funkcję.

Zjawisko określane mianem *food insecurity* jawi się jako swoisty paradoks na świecie: z jednej strony bogatym w dobra wytworzone przez człowieka, a z drugiej – cierpiącym głód. Niektóre kraje członkowskie, ograniczane w swoich decyzjach dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej, rezygnują z programowania (planowania) produkcji, inne zaś decydują się na inwestycje i uprawę na terenach odległych, poza ich granicami (w Afryce i Ameryce). Zdaniem Autora, państwa członkowskie powinny dostrzec potrzebę skutecznego wsparcia rolników, którzy „jeszcze istnieją”. Należy bowiem uwzględnić „strategiczny interes” Unii Europejskiej i jej członków.

Luigi Russo, *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili? (Treść działalności wytwórczej w rolnictwie i waloryzacja terytorium – dwa zbieżne cele?)*, RDA 2011, z. 1, s. 16-40.

Przedmiotem artykułu jest Wspólna Polityka Rolna i jej cele, a zwłaszcza waloryzacja terytorium, równowaga między kategoriami „rolnictwo–produkcja” i „rolnictwo–ochrona” oraz rola publicznego wsparcia. Autor stawia między innymi pytanie, czy możliwe jest stwierdzenie istnienia proporcjonalnych relacji pomiędzy produkcją

rolną i ochroną terytorium? W szczególności chodzi o znalezienie stosunku równowagi między kierunkami polityki ekonomicznej w sektorze produkcji pierwotnej, mając na uwadze element produkcyjny i wymogi środowiskowe. Rozporządzenia nr 73/2009 i nr 1698/2005 regulują kwestie produkcji rolnej, przy uwzględnieniu reguł wyznaczonych przez ustawodawcę dla wydatkowania środków przeznaczonych dla rolnictwa. W doktrynie zwracano jednak uwagę na kwestię zgodności wyznaczonych celów środowiskowych z normami Traktatu i dostrzegano rozbieżności.

Publiczne wsparcie może i powinno być realizowane poprzez waloryzację terytorium i ochronę środowiska. Jest ono również istotnym elementem *food security*. Autor podkreśla, że nieprawidłowa „dystrybucja dóbr” może wpływać, a nawet wręcz zaburzać równowagę pomiędzy kategoriami „rolnictwo-produkcja” i „rolnictwo-ochrona” i niweczyć cele, jakie rolnictwo winno realizować.

Mariarita D'Addezio, *La responsabilità civile dell'impresa agroalimentare (Odpowiedzialność cywilna przedsiębiorstwa rolno-spożywczego)*, RDA 2011, z. 1, s. 41-77.

Rozważania skupiają uwagę na odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorstwa rolno-spożywczego. Aspekty tej odpowiedzialności mają charakter także pozaprawny, niepłynący z przepisów, lecz z orzecznictwa i tradycji. Podstawą prawną odpowiedzialności przedsiębiorstwa spożywczego mierzonej według takich zasad, jak: zasada przezorności, proporcjonalności, śledzenia i transparentności, jest przede wszystkim rozporządzenie nr 178/2002. Granice tej odpowiedzialności wyznaczają w szczególności pojęcia bezpieczeństwa żywności oraz przedsiębiorstwa spożywczego. Niejednokrotnie nauka nie wyjaśnia wątpliwości towarzyszących ocenie bezpieczeństwa produktu. Wskazuje się, że zasada przezorności wywodzi się z myśli filozoficznej opartej na „zasadzie odpowiedzialności”, a zasada przezorności hamuje funkcjonowanie wolnego rynku.

W sferze kontraktowej istotne znaczenie ma jakość i bezpieczeństwo żywności. Jak jednak wskazuje Autorka, ochrona konsumenta nie ogranicza się do regulacji aktu zawarcia umowy kupna-sprzedaży produktu, lecz wykracza poza tę sferę. Kodeks konsumenta winien być analizowany w kontekście funkcji koordynacji i harmonizacji zakupu produktów, gwarancji, zgodności praktyk rynkowych z prawem. W orzecznictwie dostrzega się możliwość zbiegu przepisów np. o odpowiedzialności za produkt niebezpieczny z przepisami o odpowiedzialności kontraktowej (art. 2043, 2049, 2050 włoskiego kodeksu cywilnego). Zapewnieniu ochrony interesów konsumentów służyć może przyznanie legitymacji procesowej czynnej podmiotom działającym na rzecz interesów zbiorowych konsumentów i użytkowników, zwłaszcza w zakresie tzw. „szkód masowych”.

Ograniczenie (wyeliminowanie) ewentualnych szkód powodowanych przez żywność może nastąpić przy zaangażowaniu uczestników rynku, zanim one się ujawnią, co jest istotne z uwagi na interesy występujące w sektorze rolno-spożywczym, tj. zdrowie jednostki i zdrowie publiczne.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Wyrok TSUE z 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-503/10 *Ewroetiř AD przeciwko Direktorowi na Agencija „Mitnicy”*

Pojęcie alkoholu etylowego uzyskanego z biomasy.
Znaczenie rzeczywistego wykorzystywania w charakterze biopaliwa
a zwolnienie od zharmonizowanego podatku akcyzowego

1. Definicję bioetanolu zawartą w art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ona taki wyrób, jak będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym, który uzyskuje się w szczególności z biomasy i który zawiera ponad 98,5% alkoholu etylowego, pod warunkiem że jest on sprzedawany jako biopaliwo do użycia w transporcie;

2. Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że wyrób, taki jak będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym, który zawiera ponad 98,5% alkoholu etylowego i który nie został skażony z zastosowaniem wyraźnie przewidzianej procedury skażenia, objęty jest podatkiem akcyzowym, o którym mowa w art. 19 ust. 1 dyrektywy 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych, nawet jeśli jest on uzyskiwany z biomasy według technologii odmiennej od tej, jaką używa się do celów wyrobu alkoholu etylowego pochodzenia rolniczego, zawiera substancje czyniące go niezdadnym do spożycia przez człowieka, spełnia wymogi określone w projekcie normy europejskiej pr EN 15376 w odniesieniu do bioetanolu wykorzystywanego jako paliwo i ewentualnie odpowiada definicji bioetanolu określonej w art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/30.

1. Wprowadzenie

Biopaliwami określane są ciekłe lub gazowe paliwa dla transportu produkowane z biomasy. Energetyczne wykorzystanie biomasy, stanowiącej jedno z odnawialnych źródeł energii, wpisuje się w priorytety polityki energetycznej i klimatycznej UE i stanowi przedmiot rozbudowanego systemu wsparcia w jej państwach członkowskich. Sektor transportu konsumuje ponad 30% energii we UE i cały czas się rozwija, należy również do jednego z największych emitentów dwutlenku węgla¹. Polityka klimatyczna i energetyczna UE zmierza do zredukowania zależności w sektorze transportu od oleju napędowego poprzez użycie alternatywnych paliw, takich jak biopaliwa.

Wyznaczone w dyrektywie nr 2009/28/WE² osiągnięcie dziesięcioprocentowego udziału biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie jest obowiązkiem wszystkich państw członkowskich UE, który mają one spełnić do 2020 r. Jednocześnie podkreśla się, że wzrost wykorzystania biopaliw powinien być efektywny pod względem kosztów oraz nie naruszać zasad zrównoważonego rozwoju. Jedną z form wsparcia biopaliw są zwolnienia i ulgi podatkowe przyznawane przez poszczególne państwa członkowskie w celu promocji wykorzystania takich paliw w transporcie.

Możliwość wprowadzenia przez państwo członkowskie UE ulg lub zwolnień podatkowych dla biopaliw została wprowadzona dyrektywą nr 2003/30/WE w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw oraz innych paliw odnawialnych³. Wiele państw zdecydowało się na wprowadzenie zwolnienia od podatku akcyzowego. Brak obowiązku płacenia akcyzy, podatku nakładanego zwykle na wyroby o wysokiej akumulacji zysku, uzależnione zostało od cech jakościowych danego towaru.

W sytuacji rosnącego popytu na biopaliwa i ich strategicznej roli w gospodarce europejskiej oraz niebagatelnego znaczenia podatku akcyzowego w dochodach państwa warto bliżej przyjrzeć się wyrokowi Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *Ewroetil AD przeciwko Direktorowi na Agencija „Mitnicy”*, która jest ciekawym przykładem sporu o kwalifikację podatkową wyrobu alkoholowego pochodzenia rolniczego.

¹ F. Petillion, *Report on the Legal Issues Regarding Biofuels for Transport*, Bruksela 2005, s. 9 i n.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 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.

³ Dyrektywa nr 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych, Dz. Urz. UE, L 123, z 17 maja 2003 r.

2. Stan faktyczny, ramy prawne i pytania skierowane do Trybunału

Spółka Ewroetił prowadziła, na podstawie właściwego zezwolenia, skład podatkowy wyposażony dla celów wyrobu spirytusu i bioetanolu. W okresie rozliczeniowym od 1 lipca 2006 r. do 10 maja 2007 r. przeprowadzono w spółce Ewroetił kontrolę podatkową. W okresie będącym przedmiotem kontroli spółka Ewroetił wprowadziła do obrotu określoną ilość litrów wyrobu, który zgłosiła jako bioetanol opodatkowany zerową stawką podatku akcyzowego. Następnie część tego produktu została zwrócona spółce Ewroetił i znajdowała się na terenie składu podatkowego w czasie dokonywania czynności kontrolnych. W siedzibie nabywcy wyrób zakupiony od rzeczonyj spółki został zaksięgowany jako bioetanol i sprzedany jako paliwo zmieszane z benzyną.

W toku kontroli podatkowej organy celne pobrały próbki wyrobu będącego przedmiotem sporu. Analiza wykazała, że wyrób ten miał moc przekraczającą 98,5% obj., zawierał ester (octan etylowy), wyższe alkohole, aldehyd i alkohol etylowy, a ponadto nie był skażony. Organy celne doszły do wniosku, że wyrób ten należało prawidłowo zgłosić w ramach kodu nomenklatury scalonej jako nieskażony alkohol etylowy, od którego należało odprowadzić podatek akcyzowy według stawki wynoszącej 1100 BGN za hektolitr czystego spirytusu. W konsekwencji organy celne określiły dodatkowe zobowiązanie z tytułu podatku akcyzowego na ponad milion BGN wraz z odsetkami za zwłokę. Spółka Ewroetił zaskarżyła tę decyzję podatkową do sądu administracyjnego. Sąd administracyjny utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, w związku z czym spółka Ewroetił złożyła od wskazanego wyroku skargę kasacyjną do naczelnego sądu administracyjnego.

Bułgarski sąd powołał się na opinię biegłego, który stwierdził, że wyrób będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym jest niezdatny do spożycia przez człowieka ze względu na swoją rakotwórczość, oraz że wyrób ten nadaje się do użytku jako biopaliwo, ponieważ jego skład jest zgodny z wymogami technicznymi opracowanymi przez spółkę Ewroetił dla bioetanolu przeznaczonego do użycia jako biopaliwo; jest on zgodny z normą europejską pr EN 15376 dla bioetanolu jako paliwa i jest wytwarzany za pomocą procesu technologicznego odmiennego niż proces wykorzystywany przy produkcji alkoholu etylowego.

Spółka Ewroetił argumentowała przed sądem krajowym, że wyrób będący przedmiotem sporu powinien być objęty zerową stawką podatku akcyzowego. Z kolei Direktor, w imieniu bułgarskich służb celnych, twierdził, że wyrób będący przedmiotem sporu jest nieskażonym alkoholem etylowym, wobec czego podlega podatkowi akcyzowemu.

Omawiany spór wymagał interpretacji przepisów kilku aktów prawnych, m.in.: dyrektywy nr 92/83/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych

od alkoholu i napojów alkoholowych⁴, wspomnianej już wcześniej dyrektywy nr 2003/30/WE oraz Dyrektywy Rady nr 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej⁵.

Bułgarski sąd skierował do TSUE cztery pytania prejudycjalne, z których pierwsze dwa odnosiły się do kwalifikacji spornego wyrobu jako bioetanolu, a zwłaszcza do znaczenia procedury skażenia i faktycznego wykorzystania takiego wyrobu. Następne dwa pytania dotyczyły sposobu naliczania podatków i przynależności do klasyfikacji w ramach nomenklatury scalonej wyrobu.

Zasadniczym celem zadanych pytań było ustalenie, czy wyrób należący do spółki Ewroetil należy do grupy biopaliw zwolnionych z podatku akcyzowego.

3. Rozstrzygnięcie Trybunału. Komentarz

W kwestii kwalifikacji wyrobu będącego przedmiotem sporu, zgodnie z dyrektywą nr 2003/30/WE, bioetanol jest to alkohol etylowy, wytworzony między innymi z biomasy i wykorzystywany jako biopaliwo, czyli płynne lub gazowe paliwo transportowe wytwarzane z biomasy. Wynika stąd, że sporny wyrób może być określony mianem bioetanolu, o ile jest on wykorzystywany jako biopaliwo.

Gdy chodzi o kryterium faktycznego zastosowania wyrobu jako biopaliwa, wątpliwości pojawiły się na etapie wykładni językowej. Jak podkreśla TSUE, w zależności od wersji językowej omawiane przepisy mogą być inaczej interpretowane. Jednolita wykładnia różnych wersji językowych regulacji unijnych wymaga, by – w wypadku pojawienia się wątpliwości – rozpatrywany przepis interpretować poprzez odwołanie się do jego celu i ogólnej systematyki regulacji. Celem powoływanej dyrektywy jest promocja użycia biopaliw w transporcie, tak by zastąpić dotychczas używany olej napędowy i benzynę, wobec czego etanol wytwarzany z biomasy jest bioetanolem w rozumieniu dyrektywy nr 2003/30/WE tylko wówczas, gdy jest on oferowany na sprzedaż jako biopaliwo do transportu.

W drugiej parze pytań prejudycjalnych chodziło o ustalenie, jaki reżim podatkowy należy zastosować w odniesieniu do spornego wyrobu. Zarówno dyrektywa nr 92/83/EWG, jak i dyrektywa nr 2003/96/WE stwierdzają, że o kwalifikacji podatkowej takiego wyrobu decyduje jego klasyfikacja w ramach nomenklatury scalonej.

⁴ Dyrektywa Rady nr 92/83/EWG z 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych, Dz. Urz. UE, L 316, z 31 października 1992 r.

⁵ Dyrektywa Rady nr 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. UE, L 283, z 31 października 2003 r.

Przepisy dyrektywy nr 2003/30WE nie nakładają na państwa członkowskie obowiązku wprowadzania systemu zwolnień podatkowych w odniesieniu do biopaliw, więc nie można z jej przepisów wywieść żadnego prawa do zwolnienia podatkowego⁶.

Dyrektywa nr 92/83/EWG ma pierwszeństwo stosowania przed dyrektywą nr 2003/96/WE. Zgodnie z dyrektywą 92/93 EWG, pojęcie alkoholu etylowego obejmuje między innymi „wszelkie produkty o rzeczywistej zawartości alkoholu przekraczającej 1,2% obj. Okoliczność, że wyraz „bioetanol” nie znajduje się w sformułowaniu tej pozycji nomenklatury scalonej, jest w tym względzie bez znaczenia. W interesie bowiem pewności prawa i ułatwienia kontroli, decydującego dla klasyfikacji taryfowej towarów kryterium należy poszukiwać zasadniczo w ich obiektywnych cechach właściwościach, takich jak określone w pozycjach nomenklatury scalone⁷.

Z powyższego wynika, że wyrób mający rzeczywistą moc powyżej 1,2% obj. spełnia definicję alkoholu etylowego w rozumieniu dyrektywy nr 92/83/EWG. W konsekwencji podlega on zharmonizowanemu podatkowi akcyzowemu ustanowionemu w tej dyrektywie, z zastrzeżeniem jednego wyjątku określonego w tej dyrektywie. Z brzmienia art. 27 dyrektywy nr 92/93/EWG wynika, że udzielenie lub odmowa udzielenia zwolnienia z podatku akcyzowego uzależnione są od sposobu skażenia. Skażenie jest procesem, który ma na celu uczynić alkohol trującym poprzez dodanie określonych substancji, tak by nie można go było ponownie uzdatnić do spożycia. Do przedmiotowego wyrobu w omawianym sporze nie dodano w sposób celowy żadnej substancji skażającej, która uczyniłaby ten wyrób nieodwracalnie niezdatnym do spożycia przez człowieka. Należy stąd wysnuć wniosek, że wyrób ten nie został skażony w rozumieniu art. 27 dyrektywy nr 92/83/EWG.

Co więcej, okoliczność, że wyrób taki sam w sobie jest niezdatny do spożycia przez ludzi, nie jest wystarczająca, by uznać go za skażony – skażenie jest bowiem procesem celowego dodawania określonych substancji do alkoholu w celu nieodwracalnego uczynienia go niezdatnym do spożycia przez ludzi. Fakt, że alkohol jest sam w sobie trujący, nie wyklucza możliwości jego następczej obróbki w celu pozbawienia go tego charakteru. Biorąc pod uwagę, że wymóg nieodwracalności skażenia ma na celu uniknięcie oszustw, sam koszt stosowania takiego procesu – nawet jeśli jest on znaczący – nie wystarcza do wykluczenia takiej możliwości.

TSUE orzekł, że taki wyrób, jak będący przedmiotem sporu, nie może być zwolniony ze zharmonizowanego podatku akcyzowego przewidzianego w tej dyrektywie.

Grudniowe orzeczenie TSUE, jako pomocnicze źródło prawa, zawiera liczne wskazówki ułatwiające sądom krajowym rozstrzyganie kwestii kwalifikacji biopaliw do celów podatkowych. Obrane przez prawodawcę unijnego kryterium jakościowe

⁶ Podobnie wyrok TSUE z 10 września 2009 r. w sprawie C-201/08, Zb. Orz. 2009, s. I-8343, pkt 33-38.

⁷ Zob. w szczególności wyrok TSUE z 18 lipca 2007 r. w sprawie C-142/06, Zb. Orz. 2007, s. I-6675, pkt 16.

w tym zakresie może wydawać się nieproporcjonalnie obciążające producentów biopaliw, zwłaszcza w odniesieniu do konieczności osiągnięcia wskaźnikowych celów udziału biopaliw w transporcie do 2020 r. Niemniej jednak pewność prawa i ochrona konsumenta europejskiego wymaga spójnego stosowania przepisów prawnych wobec wszystkich rodzajów paliw i innych produktów energetycznych. Widać więc wyraźnie, że priorytety polityki klimatycznej i energetycznej UE w dziedzinie walki ze zmianami klimatu i zmniejszania zależności od paliw kopalnych, a zwłaszcza wynikające z nich mechanizmy wsparcia są realizowane bez kompromisów w zakresie jakości biopaliw i wymogów odnoszących się do ich wykorzystania.

KAMILA BŁĄŻEJSKA

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

XXVI Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego, Bukareszt, 21-24 września 2011 r.

W dniach 21-24 września 2011 r. w Bukareszcie odbyły się XXVI Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego. Organizatorem spotkania był Europejski Komitet Prawa Rolnego (Comité Européen de Droit Rural, CEDR) we współpracy z Rumuńskim Stowarzyszeniem Prawa Rolnego i Uniwersytetem Przyrodniczym w Bukareszcie. Przez trzy dni w centrum stolicy Rumunii odbywały się sesje naukowe i debaty, w których uczestniczyło ponad 150 przedstawicieli zarówno teorii, jak i praktyki prawa rolnego z Europy, Ameryki Południowej i Stanów Zjednoczonych. Podczas kongresu przedstawiono 40 raportów krajowych i indywidualnych, stanowiących podstawę analiz, dyskusji i wniosków wypracowanych podczas prac trzech komisji.

Tematem obrad komisji I, której przewodniczyła prof. M. Dutu (Rumunia), była problematyka dotycząca rolnictwa w kontekście wymogów zrównoważonego rozwoju. Poruszone zostały między innymi kwestie prawne zasady zrównoważonego rozwoju, która – jak zauważono – nie jest jednakowo traktowana we wszystkich państwach. Na przykład w Niemczech zasada ta jest wiążąca, podczas gdy w innych państwach europejskich (w tym w Polsce, Francji i Szwajcarii) ma raczej charakter pomocniczy w procesie wykładni przepisów prawa.

W dyskusji podkreślano sprzeczności, które zachodzą między wymogami wynikającymi z zasady zrównoważonego rozwoju a potrzebą intensyfikacji produkcji rolnej i zapewnienia odpowiedniego dochodu dla rolników. W obszarze zainteresowania komisji I znalazła się także definicja zrównoważonego rolnictwa. Pojęcie to nie jest precyzyjnie określone we wszystkich krajach – definicje różnią się przede wszystkim zakresem (np. niektóre z nich uwzględniają takie elementy, jak piękno krajobrazu, kwestie związane z energetyką czy ze zmianami klimatu). Reprezentanci Francji wyrazili pogląd, że należy wyraźnie odróżnić rolnictwo wielofunkcyjne od zrównoważonego, a także oddzielić podejście sektorowe i globalne w odniesieniu do zasady zrównoważonego rozwoju w rolnictwie. Innym rezultatem obrad I komisji był

wniosek, że usprawnienie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju wymaga jeszcze silniejszego powiązania płatności bezpośrednich ze spełnieniem wymogów wzajemnej zgodności (w kontekście rozporządzenia nr 73/2009). Do instrumentów realizacji zasady zrównoważonego rozwoju zaliczone zostały między innymi obowiązki, zakazy, wynagrodzenie za konkretne usługi wynikające z umów w prawie administracyjnym (przykład Niemiec).

Ponadto zauważono, że polityka rolna nie jest autonomiczna w odniesieniu do koncepcji zrównoważonego rozwoju, musi się bowiem łączyć co najmniej z polityką ochrony środowiska i realizować założone cele. Wymogi zrównoważonego rozwoju są szczególnie trudne do stosowania w młodszych państwach członkowskich UE (zwłaszcza na Węgrzech, w Polsce i Rumunii), w których rolnictwo ma duże znaczenie, a rozdrobnienie gospodarstw rolnych i fragmentacja terenów rolniczych ograniczają wydajność produkcji rolnej. Ogólny wniosek podsumowujący obrady I komisji odnosi się do nieuchronności trudnych zmian w prawodawstwie oraz w produkcji rolnej w odniesieniu do wymogów zrównoważonego rozwoju.

Tematem prac II komisji, której przewodniczył dr E. Hollo (Finlandia), były kwestie związane z przeznaczeniem i ochroną gruntów rolnych. Temat ten od 1977 r. jest stale obecny w programach naukowych kongresów prawa rolnego CEDR. W 2011 r. członkowie komisji podkreślili rosnące znaczenie przeznaczenia, ochrony i rekultywacji gruntów rolnych na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym. Konieczność ochrony gruntów rolnych wynika między innymi ze stale malejących zasobów tych gruntów. W kontekście regulacji ochronnych rodzi się problem ograniczania praw przysługujących właścicielom. Z punktu widzenia teorii prawa normy prawne, które ograniczają nabycie i korzystanie z gruntów rolnych, mogą być rozumiane jako ograniczanie konstytucyjnej zasady ochrony własności. Zwrócono także uwagę na sytuacje, w których ograniczenia są tak znaczne, że prowadzą do wywłaszczenia za odszkodowaniem.

Inną poruszaną podczas obrad II komisji kwestią było planowanie zagospodarowania przestrzennego. Powinno się ono odbywać na wielu szczeblach (centralnym, regionalnym i lokalnym) i podlegać zasadzie hierarchiczności, w takiej kolejności, w której plan o najszerszym zasięgu byłby nadrzędny. Obecnie prawo zagospodarowania przestrzennego wchodzi przede wszystkim w obszar regulacji prawa krajowego. Kompetencje Unii Europejskiej w tym zakresie są ograniczone (art. 4 TFUE), jednakże reprezentanci Francji zwracali uwagę na pozytywny, bezpośredni wpływ prawa europejskiego na krajowe regulacje dotyczące gospodarki przestrzennej na obszarach rolniczych. Wpływ ten widoczny jest zarówno w pierwszym, jak i w drugim filarze Wspólnej Polityki Rolnej. W tym kontekście zwracano uwagę zwłaszcza na takie formy wyodrębnienia pewnych terenów, jak status obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, obszarów górskich czy obszarów „Natura 2000”.

Dyskusje podczas sesji II komisji dotyczyły między innymi instrumentów ochrony terenów rolniczych, wśród których wymienione zostały: ograniczony dostęp do własności i dzierżawy, obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa (Szwajca-

ria), obowiązek zamieszkania i zameldowania (Norwegia), prawo pierwokupu dzierżawcy rolnego (Belgia, Francja), prawo pierwokupu państwa, kontrola kosztów dzierżawy rolnej (Szwajcaria, Norwegia), długi czas dzierżawy (np. w Szwajcarii – 9 lat, w Norwegii – 10 lat). Różnica między poszczególnymi państwami w odniesieniu do prawnej ochrony terenów rolniczych związana jest także z charakterem i systematyką regulacji prawnych w tym obszarze. Na przykład w niektórych państwach dzierżawa rolna podlega specjalnym przepisom prawnym (Rumunia, Szwajcaria), podczas gdy w innych krajach podlega przepisom przede wszystkim prawa cywilnego (Niemcy, Polska).

Ostatnia, III komisja, pod przewodnictwem prof. J. Hudaulta (Francja), zajmowała się tematem, który od samego początku towarzyszy kongresom prawa rolnego, a który odnosi się do rozwoju nauki i praktyki prawa rolnego w ciągu dwóch lat, które upłynęły od ostatniego kongresu. Od poprzedniego spotkania agrarystów w Cambridge w 2009 r. zasadniczo nie zauważono głębokich zmian na poziomie krajowym i unijnym. Wyjątkiem w tym zakresie jest Francja, której obszerny raport krajowy szczegółowo wyjaśnia zmiany, jakie zaszły we francuskim prawie rolnym po przyjęciu kilku ważnych ustaw (m.in. ustawy w sprawie ochrony środowiska i ustawy o modernizacji rolnictwa z 2010 r.).

Obszerna dyskusja w ramach III komisji dotyczyła zniesienia kwot mlecznych w 2015 r. Przypomniano, że interwencja na rynku mleka okazała się konieczna w latach 2009 i 2010 w Niemczech i Hiszpanii. Propozycje dotyczące przygotowania sektorów rolnych na nadchodzące zmiany nawiązywały między innymi do stworzenia organizacji producentów mleka i organizacji zawodowych, aby wzmocnić ich pozycje na rynku. Niektóre państwa w ogóle nie chcą zniesienia kwot mlecznych (np. Węgry). Reprezentanci Niemiec wspomnieli o rosnącym znaczeniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w kontekście ochrony zasad ogólnych prawa, zwłaszcza pewności prawa i zasady proporcjonalności. Konkluzje debat w ramach obrad III komisji odnosiły się między innymi do potrzeby wprowadzenia na rynkach rolnych mechanizmów kryzysowych, wzmocnienia indywidualnej odpowiedzialności podmiotów na nich działających oraz promocji rozwiązań innowacyjnych.

W ciągu dwóch ubiegłych lat widoczne były problemy strukturalne w rolnictwie europejskim, które przejawiały się w kontraście między ogromną liczbą producentów rolnych a małą liczbą dużych przedsiębiorstw rolno-przemysłowych. Na tym tle wiele państw zgłosiło postulat utrzymania płatności jednolitych i unikania systemów, w których prawo konkurencji sprzyjałoby dużym przedsiębiorstwom dyktującym ceny na rynkach rolnych.

Komisja ta rozważała także kwestie związane z godzeniem modeli produkcji, dystrybucji i konsumpcji w przemyśle rolnym z wymogami zrównoważonego rozwoju oraz bezpieczeństwa żywnościowego. Zwrócono uwagę na problem nadmiernego zużycia energii ze źródeł kopalnych oraz na konieczność wprowadzania zachęt do wytwarzania produktów ekologicznych.

Młodsze państwa członkowskie przypominały o potrzebie wyrównania wysokości dopłat bezpośrednich w rolnictwie. Polski raport wzbogacił wnioski obrad III komisji o enumerację tendencji, które można było obserwować w ostatnich latach – chodzi o internacjonalizację, europeizację, ekologizację, instytucjonalizację prawa rolnego, a zwłaszcza jego kontraktualizację i publicyzację w odniesieniu do działań wynikających z WPR.

XXVI Europejski Kongres Prawa Rolnego był istotnym wydarzeniem naukowym w skali europejskiej i międzynarodowej. Raporty krajowe i generalne stanowią ważne punkty odniesienia praktyki i teorii prawa rolnego. Polskie raporty wygłosili: I Komisja – dr P. Blajer, pod kierownictwem naukowym prof. E. Kremer (UJ); II Komisja – prof. T. Kurowska (UŚ); III Komisja – mgr Kamila Błażejewska, pod kierownictwem naukowym prof. Romana Budzinowskiego (UAM) i dr Anety Suchoń (UP w Poznaniu). W ramach komisji III z raportem indywidualnym na temat rozwoju prawa żywnościowego wystąpiła prof. M. Korzycka-Iwanow.

CEDR jest niewątpliwie najważniejszą organizacją zajmującą się prawem rolnym w Europie. W sesji podsumowującej kongres przez aklamację wybrano przewodniczącego CEDR, którym został pełniący uprzednio tę samą funkcję prof. Donald Rennie. Uznano też, że prawo rolne nieustannie dostarcza tematów do dyskusji i pytań, na które należy poszukiwać odpowiedzi. Pracy w tej dziedzinie do następnego kongresu CEDR na pewno nie zabraknie, a co więcej – należy się spodziewać, że pojawią się nowe problemy stanowiące przedmiot zainteresowania zarówno praktyków, jak i teoretyków prawa rolnego. Publikacja pokonferencyjna w formie książki ukaze się na początku 2012 r. nakładem wydawnictwa Harmattan.

KAMILA BŁAŻEJEWSKA

Konferencja
„Wspólna Polityka Rolna przed nowymi wyzwaniami”
(„Die gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen”)
Getynga, 3-4 listopada 2011 r.

W dniach 3-4 listopada 2011 r. odbyła się w Getyndze druga konferencja z cyklu „Göttinger Gespräche zum Agrarrecht”, zorganizowana przez Instytut Prawa Rolnego tamtejszego uniwersytetu. Wzięli w niej udział prawnicy i ekonomiści oraz praktycy związani z rolnictwem, zarówno z państw niemieckojęzycznych, jak i z innych państw (Węgier, Turcji, Japonii i Polski¹). Prezentowane referaty dotyczyły nie tylko

¹ Ze strony polskiej w konferencji wzięli udział: prof. Roman Budzinowski, dr Aneta Suchoń oraz autor sprawozdania.

kwestii prawnych, ale – zgodnie z tematem obrad – także ekonomicznych oraz politycznych. Konferencja była też elementem uroczystych obchodów 50-lecia Instytutu Prawa Rolnego (Institut für Landwirtschaftsrecht) w Getyndze. Jak powiedziała prof. Barbara Veit w przemówieniu powitalnym, Instytut jest jednostką bardzo zasłużoną dla rozwoju prawa rolnego, chlubiącą się najbogatszą w literaturę agrarystyczną biblioteką w Europie, współpracującą z wieloma ośrodkami zagranicznymi. Uroczysty charakter miał również odczyt prof. Wolfganga Winklera, który przedstawił referat dotyczący rozwoju Instytutu (*Die Entwicklung des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen*). Referent wskazał między innymi na rozszerzenie się przedmiotu badań Instytutu i jego działalność edytorską oraz współpracę z partnerami zagranicznymi. Określił też perspektywy jego rozwoju w przyszłości. Dopelnieniem merytorycznym uroczystej części konferencji był referat prof. V. Götza (*Das Recht der Gemeinamen Agrarpolitik. Kontinuität, Wandel, Systematik*), który – charakteryzując proces tworzenia i zmian Wspólnej Polityki Rolnej – zwrócił uwagę na trzy aspekty: integrację rolnictwa w ramach wspólnego rynku, subwencjonowanie rolnictwa oraz solidarność finansową państw członkowskich. W szczególności referent przedstawił kształtowanie się mechanizmów służących zwiększaniu dochodu ludności rolniczej oraz działań o charakterze ekologicznym.

Dalsza część obrad była poświęcona zagadnieniu przyszłego kształtu Wspólnej Polityki Rolnej. Rozpoczął ją referat prof. Matthiasa Domberta, stanowiący w gruncie rzeczy wprowadzenie do tematu konferencji (*Die Herausforderungen der gemeinsamen Agrarpolitik: Einführung*). Przedmiotem analizy były projekty rozporządzeń dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. Z tą problematyką wiązał się również referat prof. Rolanda Norera (*Künftige Herausforderungen der europäischen Agrarrechtswissenschaft*), który mówił o przyszłych wezwaniach europejskiej nauki prawa rolnego. Referent krótko naszkicował rozwój prawa rolnego w przeszłości, natomiast – co do przyszłości – zwrócił uwagę na rozbudowę legislacji ponadnarodowej oraz zjawisko publicyzacji prawa rolnego i rozbudowę jego przedmiotu.

Projekty aktów prawnych dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej przedstawione przez Komisję Europejską w październiku 2012 r. przeanalizował dr Rudolf Mögele z Komisji Europejskiej. Scharakteryzował on między innymi wydatki ponoszone w ramach obu filarów Wspólnej Polityki Rolnej oraz proces stopniowego wyrównywania poziomu płatności bezpośrednich w państwach członkowskich. Przedmiotem rozważań była też instytucja tzw. aktywnego rolnika oraz zagadnienie unormowania sytuacji prawnej drobnych rolników pobierających dopłaty bezpośrednie w kwocie poniżej 5000 euro rocznie. Ocenę planowanego kształtu Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. z punktu widzenia rolników bawarskich przedstawił z kolei Rudolf Fietz (*Der Blickwinkel der betroffenen Landwirte in Deutschland*). Pozytywnie został odebrany projektowany kształt Wspólnej Polityki Rolnej, aczkolwiek ze słowami krytyki spotkało się przede wszystkim wprowadzenie komponentu ekologicznego do mechanizmu ustalania dopłat bezpośrednich. Dwa kolejne referaty dotyczyły przede wszystkim zagadnień o charakterze gospodarczym. Prof. Stefan Tangermann naświetlił aspekty ekono-

miczne Wspólnej Polityki Rolnej. Referent sformułował zasadniczo negatywną ocenę przedłożonych projektów rozporządzeń, albowiem sposób podziału środków uniemożliwia skuteczną poprawę poziomu życia ludności rolniczej. Natomiast prof. Gülcan Eraktan z Uniwersytetu w Ankarze przedstawiła sytuację ekonomiczną sektora rolniczego w Turcji. Omówiła między innymi kształtowanie się cen na poszczególne produkty rolne oraz podkreśliła fakt, że produkcja rolna w Turcji jest subwencjonowana przez państwo tylko w nieznacznym stopniu.

Przedmiotem referatu prof. Romana Budzinowskiego (*Die Zukunft der EU-Agrarpolitik aus polnischer Perspektive*) było zagadnienie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej z perspektywy Polski. Referent przedstawił oczekiwania Polski co do przyszłego kształtu Wspólnej Polityki Rolnej na tle czynników determinujących rozwój tej polityki w przyszłości. Z żywą reakcją oraz dyskusją spotkał się między innymi zgłaszany przez Polskę postulat wyrównania płatności bezpośrednich.

Konferencję dopełniło przyjęcie w Kościele Uniwersyteckim St. Nikolai.

MICHAŁ MARCINKOWSKI

LISTA RECENZENTÓW

BEATA JEŻYŃSKA

ALINA JURCEWICZ

MAŁGORZATA KORZYCKA-IWANOW

TERESA KUROWSKA

WALENTY POCZTA

KRYSTYNA STEFAŃSKA

ELŻBIETA TOMKIEWICZ

BŁAŻEJ WIERZBOWSKI

ANDRZEJ ZIELIŃSKI