

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

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

Komitet naukowy

PAWEŁ CZECHOWSKI, ALEKSANDER LICHOROWICZ,
ALEKSANDER OLESZKO, STANISŁAW PRUTIS

oraz

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Włochy)
FERDINANDO ALBISINNI (Università della Tuscia, Włochy)
DANIEL GADBIN (Université de Rennes 1, Francja)
ALBERTO GERMANÒ (IDAIC Firenze, Włochy)
GIUSEPPE GIUFFRIDA (Università di Messina, Włochy)
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Universidad de Jaén, Hiszpania),
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August-Universität Göttingen, Niemcy)
NORBERT OLSZAK (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francja)

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 1 (10)
2012



WYDAWNICTWO
NAUKOWE
POZNAŃ 2012

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2012

Wydanie drukowane jest podstawową wersją czasopisma

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne
Anna Baziór, Marzenna Ledzion-Markowska

Korekta
Anna Baziór

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Redaktor techniczny
Elżbieta Rygielska

ISBN 978-83-232-2456-3

ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
UL. FREDRY 10, 61-701 POZNAŃ, TEL. 61 829 46 46, FAX 61 829 46 47
www.press.amu.edu.pl e-mail: press@amu.edu.pl
Ark. wyd. 22,0 Ark. druk. 22,625

DRUK I OPRAWA: ZAKŁAD GRAFICZNY UAM, UL. WIENIAWSKIEGO 1

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Teoria prawa rolnego

- ROMAN BUDZINOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego 13

Studia i materiały z badań

- BŁAŻEJ WIERZBOWSKI (Toruń)
Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości 33
- JOSÉ MARTÍNEZ (Uniwersytet Georga Augusta, Getynga, Niemcy)
Obrót nieruchomościami rolnymi w procesie integracji europejskiej 59
- KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Pozyskiwanie i energetyczne zagospodarowanie biomasy rolniczej a zrównoważony rozwój w świetle prawa Unii Europejskiej 77
- DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)
Istota i funkcje ubezpieczenia chorobowego rolników 103
- ADAM MAJCHRZAK (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu)
Prawno-ekonomiczne aspekty zmian przepisów o dzierżawie nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa 123
- ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu)
Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych – aspekty prawno-porównawcze 151
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne 179
- LUIS ALEXANDER (Uniwersytet Paryż I: Panteon-Sorbona, Francja)
Agropaliwa – zarys problematyki prawnej 199

BARTOSZ KURAS (Poznań)	
<i>Zasada „zanieczyszczający płaci” a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą (zagadnienia wybrane).....</i>	215

Prawo rolne za granicą

ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Spółdzielczość rolnicza w Niemczech</i>	239

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Recenzje i noty bibliograficzne

<i>European Food Law</i> , red. L. Costato, F. Albissini, Wolters Kluwer Italia, Seggiano di Pioltello 2012 (rec. KAMILA BŁAŻEJEWSKA, ROMAN BUDZINOWSKI).....	267
<i>Trattato di diritto agrario</i> , red. L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, t. 1-3, Torino 2011 (rec. ROMAN BUDZINOWSKI)	270

Przegląd czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI).....	273
„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	277
„Revue de droit rural” (opr. KAMILA BŁAŻEJEWSKA)	278
„Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	281

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2011 r. (opr. ELŻBIETA KREMER).....	285
--	-----

Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie sądowym

Glosa Zbigniewa Trojanowskiego do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12.....	287
Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych (opr. ELŻBIETA KREMER).....	291
Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych (opr. ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ)	306

Tezy orzeczeń w sprawach rolnych

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych (opr. DOROTA ŁOBOS- -KOTOWSKA, MAREK STAŃKO)	329
--	-----

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z kursu „Global Food Law and Quality”, Viterbo, 12-25 lu- tego 2012 r. (KAMILA BŁAŻEJSKA).....	351
--	-----

V. BIBLIOGRAFIA

Polska bibliografia prawnorolna za 2011 r. (opr. DOROTA ŁOBOS- -KOTOWSKA, MAREK STAŃKO)	353
--	-----

CONTENTS

I. PAPERS

From the theory of agricultural law

- ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
On the need to develop the science of agricultural law 13

Research and studies

- BŁAŻEJ WIERZBOWSKI (Toruń, Poland)
Spatial planning and land and buildings registers vis-à-vis real estate ownership law 33
- JOSÉ MARTÍNEZ (University of Göttingen, Germany)
Trading in agricultural real estate in the European integration process 59
- KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Sustainable production and use of agricultural biomass for energy purposes in light of European Union law 77
- DAMIAN PUŚLECKI (Poznań University of Life Sciences, Poland)
The essence and functions of the sickness insurance of farmers 103
- ADAM MAJCHRZAK (Poznań University of Economics, Poland)
Legal and economic aspects of the amendments to the legal regulations of the tenancy of agricultural land from the Resources of the Agency for Agricultural Property 123
- ANNA KAPAŁA (Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland)
Direct sales of agricultural products – legal comparative aspects 151
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Food security and food safety – legal aspects 179

LUIS ALEXANDER (Panthéon-Sorbonne University, Paris, France)	
<i>Agrofuels – an outline of legal issues</i>	199
BARTOSZ KURAS (Poznań, Poland)	
<i>The polluter pays principle and liability for soil pollution being a result of agricultural activity (selected questions)</i>	215
Agricultural law abroad	
ANETA SUCHOŃ (Poznań University of Life Sciences, Poland)	
<i>Cooperative agriculture in Germany</i>	239
II. LITERATURE REVIEW	267
III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	285
IV. REPORTS AND INFORMATION	351
V. BIBLIOGRAPHY	353

INDICE

I. ARTICOLI

Diritto agrario: aspetti generali

- ROMAN BUDZINOWSKI (Università di Adam Mickiewicz, Poznań, Polonia)
Sulla necessità di sviluppo della scienza del diritto agrario 13

Studi e ricerche

- BŁAŻEJ WIERZBOWSKI (Toruń, Polonia)
La pianificazione urbanistica e il catasto terreni e fabbricati versus il diritto di proprietà sugli immobili 33
- JOSÉ MARTÍNEZ (Università di Georg-August, Gottinga, Germania)
La circolazione degli immobili agricoli nel processo di integrazione europea 59
- KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Università di Adam Mickiewicz, Poznań, Polonia)
La produzione e utilizzo energetico della biomassa agricola e lo sviluppo sostenibile alla luce del diritto dell'Unione europea 77
- DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)
La natura e le funzioni di assicurazione malattie degli agricoltori 103
- ADAM MAJCHRZAK (Università dell'Economia di Poznań, Polonia)
Aspetti giuridico-economici delle modifiche alle norme in materia di locazione di immobili agricoli dall'Agenzia delle Risorse Agricole di proprietà dello Stato 123
- ANNA KAPALA (Università dell'Ambiente di Wrocław, Polonia)
La vendita diretta dei prodotti agricoli: aspetti giuridico-comparativi . 151
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)
Sicurezza alimentare e igiene degli alimenti – aspetti giuridici 179

LUIS ALEXANDER (Università 1: Panthéon-Sorbonne, Parigi, Francia)	
<i>Gli agrocarburi: un abbozzo di problematica giuridica</i>	199
BARTOSZ KURAŚ (Poznań, Polonia)	
<i>Il principio “chi inquina paga” e la responsabilità per l’inquinamento del suolo causato dalle attività agricole (questioni scelte)</i>	215
Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali	
ANETA SUCHOŃ (Università dell’Ambiente di Poznań, Polonia)	
<i>Cooperativismo agricolo in Germania</i>	239
II. RASSEGNA DI LETTERATURA	267
III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	285
IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	351
V. BIBLIOGRAFIA	353

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego

1. Stwierdzenie zawarte w tytule niniejszego opracowania wydaje się, przynajmniej *prima facie*, oczywiste. Zapewne „użyteczne” i „konieczne”¹ są badania w każdej gałęzi (dziedzinie) prawa. Można wprawdzie w warunkach braku pełnych możliwości ich realizacji (np. z powodów kadrowych, finansowych czy innych) dyskutować o preferencjach, ale trudno byłoby pogodzić się z istnieniem tak zwanych białych plam. Niedostatek doktrynalnego opracowania nie ułatwiałby stosowania prawa, a w dalszej perspektywie – jego stanowienia. Byłaby to dotkliwa luka w odniesieniu do takiej gałęzi prawa, jaką jest prawo rolne. Współcześnie adresatem tego prawa jest bowiem nie tylko producent rolny, ale i konsument żywności, a więc każda osoba fizyczna, a jego stosowaniem zajmują się wszystkie sądy i wiele różnych organów administracji.

Taka sytuacja, co trzeba zaznaczyć już na wstępie, nie dotyczy stanu nauki prawa rolnego; w ostatnich latach widoczny jest nawet wzrost liczby publikacji². Mimo tego pozytywnego akcentu, pojawia się jednak niepokój o przyszłość, zaznaczają się wyraźnie pewne zagrożenia. Już publikowane artykuły na temat stanu rozwoju niektórych nauk prawnych dostarczają wiele materiału do refleksji³. Obok osiągnięć, wymieniają one

¹ Wyrażenia A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, wyd. 4, Milano 2001, s. 1.

² Por. wykaz pozycji zawartych w *Polskiej bibliografii prawnorolnej* publikowanej corocznie w „Przeglądzie Prawa Rolnego” (2010, nr 1; 2011, nr 1 oraz w niniejszym numerze).

³ Zob. np. H. Olszewski, *Uwagi o stanie nauk historycznoprawnych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 4, s. 3 i n.; P. Sarnecki, *Stan nauki prawa konstytucyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo”

również negatywne zjawiska, jak spadek aktywności naukowej, wieloletowość czy obniżenie poziomu prac naukowych i tak dalej. Zapewne można je odnieść także do nauki prawa rolnego, pamiętając jednak, że zostały one odnotowane przez przedstawicieli szczegółowych nauk prawnych o znacznie bardziej ugruntowanej pozycji legislacyjnej, dydaktycznej i naukowej.

Już ta uwaga sugeruje, że konsekwencje współczesnych uwarunkowań rozwoju szczegółowych nauk prawnych mogą być w nauce prawa rolnego odczuwane bardziej dotkliwie. Wystarczy wskazać choćby na szczupłość kadry zajmującej się tą nauką, a wynikającą przede wszystkim z ograniczenia (a nawet pominięcia) nauczania tego przedmiotu (a także innych dyscyplin z tym przedmiotem powiązanych, jak na przykład administracja rolnictwa czy prawo żywnościowe) na wielu uniwersytetach. W licznych ośrodkach uniwersyteckich problematyka prawnorolna nie jest przedmiotem badań naukowych, co w dużej mierze wynika z braku wyodrębnionych jednostek organizacyjnych (katedr czy zakładów)⁴.

Tymczasem zapotrzebowanie na naukowe opracowanie tej problematyki, mając na uwadze prace o różnym charakterze (także eksperckim), ciągle rośnie. Wystarczy wskazać choćby na rozbudowę regulacji unijnej i krajowej, liczbę adresatów tej regulacji oraz bardzo szeroki i zróżnicowany krąg organów powołanych do jej stosowania. Na tym tle obecny stan rozwoju nauki prawa rolnego, mimo (o czym dalej) widocznych osiągnięć trudno uznać za zadowalający. Nie odpowiada on rosnącym potrzebom, a jednocześnie realne jest jego osłabienie ze względu na istniejące, w tym miejscu tylko wspomniane, zagrożenia.

Już poczynione uwagi uzasadniają tytuł niniejszego opracowania i wskazują kierunek argumentacji. Będzie ona zmierzała nie tylko do wykazania potrzeby rozwoju nauki prawa rolnego (co w warunkach realizacji Wspólnej Polityki Rolnej wydaje się oczywiste), ale wskazywała też na użyteczność i konieczność takich badań z różnych punktów widzenia na tle zmieniającego się (dokładniej: rozszerzającego się) przedmiotu regulacji. Omówiona przy tej okazji zostanie kwestia doboru tematyki naukowo-badawczej. Z tego względu adresatami poczynionych tu refleksji są nie tylko agraryści, ale także przedstawiciele innych szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa (zwłaszcza cywiliści i administratywiści), jak też

2010, z. 7, s. 5 i n.; A. Mączyński, *Uwagi o stanie nauki polskiego prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 6, s. 3 i n.

⁴ Zob. argumenty przytoczone przeze mnie w artykule *O potrzebie nauczania prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 147 i n.

decydenci odpowiedzialni za przygotowanie absolwenta studiów prawnych (czy innych) do funkcjonowania na rynku (także europejskim) usług prawniczych.

U podstaw prowadzonych rozważań leżą trzy założenia o charakterze wyjściowym. Pierwsze dotyczy przyszłości ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa⁵. Nie ulega wątpliwości, że ta dziedzina gospodarki pozostanie nadal przedmiotem zainteresowania ustawodawcy; będzie narastać prawna regulacja różnych dziedzin rolnictwa, czy z rolnictwem tylko powiązanych, którą – ze względu na jej cechy – da się wydzielić właśnie jako prawo rolne, a przy tym taki zabieg będzie możliwy i uzasadniony. Jednocześnie nie wszystkie wspomniane dziedziny w jednakowym stopniu staną się przedmiotem regulacji. Taki wniosek wypływa z dotychczasowych doświadczeń rozwoju legislacji rolnej oraz sformułowanych w tym zakresie refleksji teoretycznych⁶. Uzasadnione jest zatem twierdzenie, że badanie prawa rolnego, wobec rozwoju legislacji, pozbawione jest cechy „tymczasowości”⁷ i będzie mieć ono równie silne uzasadnienie także w przyszłości.

Drugie założenie nawiązuje do cechy współczesnego prawa rolnego związanej ze sposobem (metodą) oddziaływania prawnego. Ustawodawca, regulując sprawy rolnictwa, posługuje się metodami właściwymi prawu prywatnemu oraz publicznemu. Widoczne jest szybsze narastanie regulacji o charakterze publicznoprawnym, określane jako publicyzacja tej dziedziny prawa. Dzięki temu właśnie część publicznoprawna prawa rolnego jest niezmiernie rozbudowana, dominująca, gdy idzie o liczbę aktów prawnych oraz o zakres przedmiotu regulacji. Działalność badawcza musi uwzględniać kompleksowy, z punktu widzenia metod regulacji prawnej, charakter prawa rolnego.

Z kolei w myśl trzeciego założenia przyjmuje się, że konieczne są wyspecjalizowane (odrębne) badania w zakresie prawa rolnego ze względu

⁵ Zob. szerzej R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 16-17; idem, *Jeszcze o przyszłości prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 15.

⁶ Zob. R. Budzinowski, *O potrzebie refleksji teoretycznej w prawie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria” 5, 2005 (tom dedykowany Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu), s. 18 i n. (i literaturę tam powołaną).

⁷ W przeszłości taki wniosek nasuwało definiowanie prawa rolnego jako prawa przebudowy ustroju rolnego w kierunku socjalistycznym. Pominięcie przez A. Stelmachowskiego tego elementu definicji oznaczało pozbawienie prawa rolnego cechy tymczasowości. Zob. R. Budzinowski, *Profesor Andrzej Stelmachowski jako agrarysta*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011, s. 99.

na swoistość przedmiotu, jak i samej regulacji prawnej⁸. Prawo to obejmuje, jak wiadomo, regulacje specjalne, a czasem również szczególne dotyczące rolnictwa i dziedzin z rolnictwem powiązanych. Rodzi się uzasadniona obawa, że specjaliści z innych szczegółowych nauk prawnych mogą nie uwzględnić w wystarczającym stopniu wspomnianej cechy. Istnieje też, na co już dawno została zwrócona uwaga⁹, niebezpieczeństwo przenoszenia do nauki prawa rolnego koncepcji wypracowanych w innych dziedzinach, zwłaszcza w prawie cywilnym i administracyjnym. Potrzeby prowadzenia wyspecjalizowanych (odrębnych) badań nie neguje uznanie prawa rolnego za gałąź prawa o względnej autonomii¹⁰.

Do sformułowanych tu założeń wyjściowych wypadnie nawiązać w toku opracowania. Merytoryczne rozważania uzasadniające potrzebę rozwoju nauki prawa rolnego warto poprzedzić choćby krótką charakterystyką i oceną jej dotychczasowego stanu, zwłaszcza w kontekście stanu nauki zachodnioeuropejskiej.

2. Obecny stan nauki prawa rolnego stanowi wypadkową działania wielu czynników. W dużej mierze rozwój tej nauki wiąże się z rozwojem ustawodawstwa rolnego. Ono zaś, poczynając od okresu międzywojnia ubiegłego wieku, przechodziło rozmaite etapy, zmieniał się jego przedmiot, różna była jego dynamika czy stopień ekspansji i tak dalej. O ile jednak proces kształtowania się prawa rolnego jako gałęzi prawa czy ustawodawstwa został już szerzej opracowany¹¹, o tyle brakuje prac dotyczących historii nauki o tym prawie. W literaturze wskazać można nieliczne opracowania, raczej o charakterze pryncypialnym i fragmentarycznym, odnoszące się do samej genezy nauki prawa rolnego¹², jej kształtowania się¹³ czy obecnego stanu¹⁴.

⁸ O potrzebie prowadzenia takich badań pisze A. Germanò w siódmym wydaniu swego podręcznika, *Manuale di diritto agrario*, Milano 2010, s. 2 i n.

⁹ Zob. K. Kroeschell, *Azienda e impresa quali istituti del diritto agrario tedesco*, „Rivista di Diritto Agrario” 1966, z. 2, s. 387.

¹⁰ Zob. np. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 238.

¹¹ Ibidem, s. 106 i n. (i powołana tam literatura).

¹² Zob. np. A. Lichorowicz, *Les origines et l'histoire du droit rural polonais*, w: *Nascita e sviluppo del diritto agrario come legislazione e come scienza. Dal regime fondiario al diritto della produzione agricola*, Pisa 1992.

¹³ Zob. np. W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot*, w: *Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu*, Białystok 1991; J. Paliwo-da, *Prawo rolne w czterdziestoleciu Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, „Prawo

Niewątpliwie opracowanie historii nauki prawa rolnego byłoby pożądane – ciekawe z poznawczego punktu widzenia, a jednocześnie doniosłe pod względem teoretycznym. Nauka ta bowiem łączy w sobie wiele wątków nie tylko z zakresu legislacji (zwłaszcza polityki prawa), ale także z innych nauk prawnych (bardzo interesujące są tu tzw. problemy graniczne), jak też z ekonomii, socjologii, polityki, czy nawet ideologii. Jej rozwój znakomicie uzasadnia twierdzenie, że rozbudowa i komplikowanie się regulacji prawnej określonej sfery stosunków społecznych, w tym wielość metod tej regulacji, wymusza specjalizację badaczy, a zatem i odrębne badania. Z powyższych względów trudno byłoby bez komentarza przenosić na grunt tej nauki refleksje i oceny sformułowane na tle rozwoju innych szczegółowych nauk prawnych. W tym miejscu nie chodzi o drobiazgowo ustalenia co do kształtowania się i dorobku nauki o prawie rolnym, ale o pokazanie tła oceny jej współczesnego stanu i uzasadnienia potrzeby rozwoju w przyszłości.

Rozwój nauki prawa rolnego towarzyszył kształtowaniu się w okresie międzywojnia odrębnego ustawodawstwa rolnego (agrarnego). Przedmiotem badań stały się takie podstawowe instytucje tego ustawodawstwa, jak reforma rolna, osadnictwo, uwłaszczenie, komasacja¹⁵. Ich poważne znaczenie, szczególnie dla praktyki, wynikało niewątpliwie z faktu, że odnosiły się one do podstaw ustrojowych (dokładniej: ustroju rolnego) Odrodzonego Państwa Polskiego. Budowa tego ustroju wymagała prac dotyczących uporządkowania ustawodawstwa agrarnego¹⁶, a także – co odnotowano jeszcze pod koniec lat dwudziestych – jego ujednoczenia i stworzenia systemu prawa agrarnego¹⁷. To ostatnie znalazło wyraz w projekcie kodeksu agrarnego¹⁸, będącego bez wątpienia dużym osiągnięciem ówczesnej nauki; myśl twórcy projektu, by instytucje prawa agrarnego

Rolne” 1996, z. 3; idem, *Podstawowy dorobek piśmienniczy z zakresu prawa rolnego w czterdziestoleciu Instytutu Nauk Prawnych PAN (1956-1996)*, „Prawo Rolne” 1996, z. 4; P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ustawodawstwo prawnorolne – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, w: *Nauka i nauczanie prawa. Tradycja i przyszłość*, Warszawa 2009.

¹⁴ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 97 i n.

¹⁵ Zob. np.: W. L. Jaworski, *Reforma rolna*, Kraków 1926; W. Kosieradzki, *Przewłaszczenie w świetle prawa rolnego bez uwzględnienia parcelacji*, Warszawa 1932; H. Świątkowski, *Prawo oddłużeniowe rolne*, Warszawa 1936; idem, *Przebudowa ustroju rolnego*, Warszawa 1939.

¹⁶ Zestawienie aktów dotyczących rolnictwa oraz administracji agrarnej zawiera praca W. L. Jaworskiego, *Prawo Państwa Polskiego. Prawo agrarne*, t. IV, Kraków 1920 i t. IVa, Kraków 1921.

¹⁷ Zob. bliżej, R. Budzinowski, *Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2, 2001, s. 27 i n.

¹⁸ W. L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928.

były osią (idea) tej dziedziny, okazuje się żywa również dzisiaj. Potrzeby dydaktyki uwzględniało wielokrotnie wydawane dzieło ujmujące regulację prawną w kontekście polityki agrarnej¹⁹ oraz podręcznik z zakresu administracji agrarnej²⁰.

Problematyka przebudowy ustroju rolnego stała się też głównym przedmiotem badań zwłaszcza w okresie pierwszego dwudziestolecia Polski Ludowej. Istotne znaczenie miały publikacje pisane przez badaczy, których początek kariery naukowej przypadł na lata międzywojenne²¹. Jednakże, według oceny J. Paliwody, jeszcze na początku lat sześćdziesiątych rozwój nauki prawa rolnego był opóźniony w stosunku do rozwoju ustawodawstwa²². Znaczne przyspieszenie pracy badawczej nastąpiło w kolejnych latach, gdy głos zabrało młode pokolenie agrarystów, a następnie – ich uczniowie. Ukazały się liczne monografie oraz opracowania artykułowe podejmujące różne tematy, istotne przede wszystkim z punktu widzenia stosowania prawa. Rozpoczęła się też dyskusja nad teoretycznymi problemami prawa rolnego.

Rozbudowa ustawodawstwa rolnego, związana z kolejnymi zmianami polityki rolnej, przyniosła rozszerzenie problematyki badawczej. Polityka ta pod koniec lat sześćdziesiątych wyznaczała koncentrację wysiłku badawczego na takich zagadnieniach, jak: zabezpieczenie racjonalnego wykorzystania ziemi, poprawa struktury gospodarstw, wdrażanie postępu technicznego, rozwój systemu kontraktacji i tak dalej²³. Potem doszły nowe kwestie, jak na przykład kooperacja w rolnictwie, gospodarstwa specjalistyczne, zespoły rolników indywidualnych czy ubezpieczenie społeczne rolników. Wydaje się jednak, że w ówczesnych publikacjach podstawowy obiekt zainteresowania stanowiła problematyka gruntowa, co odpowiadało zasadniczemu przedmiotowi regulacji prawnorolnej²⁴.

Prowadzone były również badania empiryczne w celu ustalenia skutków obowiązywania wybranych regulacji prawnych²⁵. Jednakże dopiero

¹⁹ Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki agrarnej*, Warszawa 1932.

²⁰ J. S. Langrod, *Zarys administracji agrarnej w Polsce*, Warszawa 1939.

²¹ Zob. np. F. Longchamps, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949; H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1966.

²² J. Paliwoda, *Polskie prawo rolne*, „Acta Iuridica Agraria” 1, 1999, s. 30.

²³ Zob. M. Błażejczyk, *Problem doboru tematyki naukowo-badawczej w prawie rolnym*, w: *Zagadnienia prawne rolnictwa*, red. J. Paliwoda, Ossolineum, Wrocław 1970, s. 59 i n.

²⁴ Taki był również wydźwięk projektu kodeksu rolnego z 1974 r., który regulował „stosunki społeczne związane z korzystaniem z gruntów rolnych” (art. 1).

²⁵ Przede wszystkim przez badaczy skupionych wokół osoby prof. A. Stelmachowskiego. Zob. np. A. Stelmachowski (red.), *Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim*, Wrocław 1974.

w latach osiemdziesiątych polska agrarystyka wyszła poza analizę jedynie prawa krajowego, pojawiły się pierwsze prace prawno-porównawcze. Wprowadzenie komparatystyki do studiów nad polskim prawem rolnym było na tyle nowością, że A. Lichorowicz jeszcze w połowie lat osiemdziesiątych w monografii dotyczącej dzierżawy gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich potwierdzał zasadność i doniosłość porównań rozwiązań prawnych krajów o różnych ustrojach²⁶. Agraryści mieli już większą możliwość współpracy zagranicznej, korzystania z pobytów badawczych oraz udziału w konferencjach międzynarodowych²⁷.

Rozwój nauki prawa rolnego następował z jednoczesnym umacnianiem się jego pozycji dydaktycznej i kadrowej. Prawie we wszystkich ośrodkach uniwersyteckich istniały odrębne katedry (zakłady) prawa rolnego. Istotna rola w działalności badawczej i kształceniu młodych kadr przypadała także Instytutowi Nauk Prawnych PAN w Warszawie. Coraz bardziej ciężar pracy naukowej przesunął się na młodsze pokolenie badaczy, wychowanków dawnych pionierów. Wydawało się, że nauka prawa rolnego jest już na tyle silna, by opracować „System prawa rolnego”; podjęte prace nie wyszły jednak poza sam etap wstępny, przygotowawczy²⁸. Za sukces należy uznać opublikowanie w latach 1979-1989 siedmiu tomów rocznika „Zagadnienia Ustroju Prawnego Rolnictwa”²⁹. Natomiast o pozycji dydaktycznej prawa rolnego najlepiej świadczyło wydanie, i to przez trzy ośrodki naukowe, podręczników z tego przedmiotu³⁰.

Zmiana ustroju społeczno-gospodarczego spowodowała po 1989 r. pewne osłabienie rangi prawa rolnego jako dyscypliny naukowej. Przyniosła ona, jak wiadomo, znaczne ograniczenie ustawodawstwa rolnego ze względu na wprowadzenie gospodarki rynkowej. Eliminowaniu w legislacji regulacji związanych z gospodarką planową nie towarzyszyła intensywna działalność prawodawcza w zakresie tworzenia „nowego” prawa dotyczącego rolnictwa. „Kryzys prawa rolnego”, jak nazwał to zjawisko

²⁶ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Warszawa-Kraków 1986, s. 9 i n.

²⁷ Np. konferencje organizowane przez agrarystów polskich i włoskich (tzw. *tavole rotonde*).

²⁸ Zob. R. Budzinowski, Sprawozdanie: *Prace przygotowawcze nad Systemem Prawa Rolnego*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 10.

²⁹ Bliżej zob. J. Paliwoda, *Podstawowy dorobek...*, s. 18 i n.

³⁰ Autorami wielokrotnie wydawanych podręczników byli A. Stelmachowski (wraz z J. Selwą, a następnie z B. Zdziennickim) oraz W. Pawlak. Natomiast w drugiej połowie lat osiemdziesiątych odrębny podręcznik (skrypt) opublikował W. Pańko.

W. Pańko³¹, widoczny w płaszczyźnie legislacyjnej, znalazł także odbicie w sferze nauczania, jak też w obszarze aktywności badawczej. Ta ostatnia uległa przejściowemu ograniczeniu między innymi ze względu na zmianę pokoleń, zaangażowanie części starszych badaczy w sprawy publiczne, osłabienie kadrowe katedr (zakładów), a nawet ich likwidację w niektórych ośrodkach uniwersyteckich i tak dalej.

Mimo tych utrudnień kolejne lata charakteryzuje rozwój nauki prawa rolnego coraz bardziej wychodzącej poza badanie prawa krajowego. Ukazało się wiele publikacji, w tym monografii³². Co ważniejsze, przedmiotem badań były też nowe problemy, czy to związane ze zmianami ustrojowymi w polskim rolnictwie³³, czy dotyczące wspólnotowego prawa rolnego³⁴. Istotnym wątkiem badawczym stała się problematyka najpierw oceny, a następnie dostosowania naszego prawa do prawa wspólnotowego z punktu widzenia członkostwa Polski w Unii Europejskiej³⁵. Nie można przy tej okazji pominąć udziału prawników agrarystów – w ramach procesu dostosowawczego – w redagowaniu projektów aktów prawnych.

Został opublikowany, wielokrotnie wznawiany, podręcznik ujmujący prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej³⁶, aczkolwiek jego część ogólna, omawiająca problematykę teoretyczną, była niezmiernie ograniczona. Większe zainteresowanie tą problematyką pojawiło się pod koniec lat dziewięćdziesiątych³⁷. Na rynku czasopiśmienniczym przez wiele lat był obecny, wydawany przez Instytut Nauk Prawnych PAN w Warszawie, kwartalnik „Prawo Rolne”, a od 2001 r. ukazuje się rocznik

³¹ W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys...*, s. 125 i n.

³² Dla przykładu: R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992; E. Kremer, *Prawna problematyka splat z gospodarstwa rolnego*, Kraków 1993; Z. Truskiewicz, *Zachówek ze spadku obejmującego gospodarstwo rolne*, Kraków 1994.

³³ Zob. np. S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997

³⁴ Tu warto wymienić pionierską pracę A. Lichorowicza, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 1996. Zob. też A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995.

³⁵ Tego wątku dotyczą liczne publikacje artykułowe A. Lichorowicza oraz monografia P. Czechowskiego, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

³⁶ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994.

³⁷ Zob. artykuły A. Lichorowicza i R. Budzinowskiego opublikowane w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998.

„Studia Iuridica Agraria”, sygnowany jako rocznik Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, publikowany przez ośrodek białostocki.

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej i objęcie naszego rolnictwa mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej otworzyło nowy etap rozwoju prawa rolnego. Nastąpił „wielki zwrot” (używając przytoczonego już sformułowania W. Pañki) w sferze zmian ustawodawstwa rolnego; wzrosła liczba aktów prawnych dotyczących różnych aspektów rolnictwa, nastąpiło rozszerzenie przedmiotu regulacji prawnorolnych, a prawo unijne (dawniej wspólnotowe) zdominowało regulację rolnictwa. Widoczne stało się ożywienie działalności badawczej, zwłaszcza że do głosu doszło najmłodsze pokolenie agrarystów, którzy rozpoczęli działalność badawczą już w obecnym wieku. Obiektem naukowych dociekań były różne zagadnienia, ale – co zasługuje na podkreślenie – wyraźnie zwiększyła się liczba publikacji dotyczących prawa unijnego.

Szerokie grono agrarystów zostało włączone do opracowania kolejnych dwóch wydań ogólnopolskiego podręcznika³⁸, a z innych pomocy dydaktycznych warto wymienić publikację (repetitorium) przydatną do prowadzenia ćwiczeń z prawa rolnego³⁹. Czasopiśmiennictwo prawnorolne wzbogaciło się w 2007 r. o półrocznik „Przegląd Prawa Rolnego”, wydawany przez ośrodek poznański. Opracowań podręcznikowych do czekało się prawo żywnościowe⁴⁰ oraz polityka i prawo rolne Unii Europejskiej⁴¹. Na podkreślenie zasługuje coraz większa aktywność agrarystów na forum międzynarodowym – udział w konferencjach naukowych (w tym w ramach Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego), a ostatnio w europejskich programach szkoleniowych⁴².

Przegląd rozwoju nauki prawa rolnego, z konieczności pomijający szczegółową egzemplifikację bibliograficzną, pozwala na sformułowanie kilku ogólniejszych spostrzeżeń. Można by powiedzieć, że ta nauka roz-

³⁸ Pod red. A. Stelmachowskiego i – ostatnio – P. Czechowskiego. Ponadto odrębny podręcznik wydał ośrodek lubelski.

³⁹ M. Jarosiewicz, K. Kozikowska (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2007.

⁴⁰ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005 i 2007; A. Oleszko, *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, Warszawa 2006 oraz M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

⁴¹ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004 oraz ostatnio A. Jurcewicz (red.), E. Tomkiewicz, P. Popardowski, M. Bocheński, J. Zięba, *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

⁴² Zob. K. Błażejewska, *Sprawozdanie z kursu „Global Food Law and Quality”*, Viterbo, 12-15 lutego 2012 r., opublikowane w niniejszym numerze „Przeglądu”.

wijała się pewnymi etapami, towarzysząc zmianom ustrojowym, począwszy od okresu międzywojnia ubiegłego wieku, i że była ona zawsze bliska polityce. Wspomniane zmiany, znajdując wyraz w regulacjach prawnych, stawały się istotnym impulsem do podejmowania badań. Jednocześnie jednak nie ułatwiały one działalności badawczej, a już uzyskane efekty zbyt szybko przechodziły do historii prawa.

Dotychczasowy dorobek nauki prawa rolnego jest całkiem poważny, aczkolwiek trudno porównywać go z osiągnięciami „tradycyjnych” gałęzi prawa. Jest on także bardzo zróżnicowany, obejmuje opracowania o różnorodnej tematyce i różnym podejściu badawczym. Nie wszystkie aspekty prawa rolnego w jednakowym stopniu stały się przedmiotem naukowych dociekań; dominują prace dotyczące prawa krajowego, zwłaszcza z zakresu tak zwanego prywatnego prawa rolnego. Cieszy wszakże coraz większe otwarcie na podejmowanie problematyki europejskiej. Widać też pewną specjalizację badaczy i ośrodków naukowych, zdeterminowaną zwłaszcza zainteresowaniami naukowymi ich liderów.

Trudno również byłoby porównywać obecny stan nauki polskiego prawa rolnego ze stanem nauki zachodnioeuropejskiej. Jej dorobek jest bogaty i tematycznie zróżnicowany. W niektórych państwach występuje silne ukierunkowanie doktryny na rozwiązywanie problemów przede wszystkim dogmatycznych, o dużej doniosłości praktycznej (np. w Niemczech i we Francji), natomiast w innych (np. we Włoszech i w Hiszpanii) równie dużą wagę przywiązuje się do rozważań ogólnych, teoretycznych. Zwraca również uwagę bardzo szerokie ujmowanie przedmiotu badań. Obejmuje on nie tylko tradycyjne problemy rolnictwa, ale także problematykę rolno-środowiskową i rolno-żywnościową⁴³.

Można by mówić o pewnym dystansie, zapóźnieniu rozwoju polskiej nauki prawa rolnego względem nauki zachodnioeuropejskiej. Występuje ono przede wszystkim w obszarze badań związanych z polityką rolną i prawem rolnym Unii Europejskiej. Chodzi zarówno o prace o szerokiej tematyce badawczej, systematyzujące całe dziedziny legislacji, jak i o naukowe opracowywanie nowości z zakresu prawa europejskiego. Wystarczy, dla przykładu, wymienić prace włoskich autorów poświęcone unijnemu prawu rolnemu⁴⁴, prawu żywnościowemu⁴⁵ czy opublikowany

⁴³ Wystarczy porównać tematykę artykułów publikowanych w czołowych czasopismach z zakresu prawa rolnego: „Agrar- und Umweltrecht”, „Revue de droit rural”, „Revista de Derecho Agrario y Alimentario” oraz „Rivista di Diritto Agrario”. Zob. *Przegląd czasopism zagranicznych* publikowany w kolejnych numerach „Przeglądu”.

⁴⁴ A. Germanò, E. Rook Basile, *Diritto agrario*, Torino 2006.

w ubiegłym roku trzynomowy traktat o prawie rolnym⁴⁶. Nie jest to wszakże zarzut pod adresem polskiej nauki prawa rolnego choćby ze względu na stosunkowo krótki okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej i dawną „separację” od nauki zachodnioeuropejskiej.

3. Uzasadnienia potrzeby rozwoju nauki prawa rolnego można poszukiwać na różnych płaszczyznach i z wielu punktów widzenia, a także przytaczać różnorakie argumenty, wynikające choćby ze sformułowanych wyżej ocen. Nie roszcząc pretensji do ich wyczerpania, warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kilka z nich, to jest znaczenie rolnictwa jako działu gospodarki i jego powiązanie z innymi działami, rozbudowaną, złożoną i zmienną regulację prawnorolną oraz rolę badań tej regulacji z punktu widzenia jej stanowienia i stosowania⁴⁷. Nie można tu pominąć, jakże istotnej z punktu widzenia rozwoju naukowego samych badaczy, możliwości prowadzenia współpracy międzynarodowej czy uzyskiwania grantów badawczych, jakie daje właśnie „uprawianie” tej dziedziny prawoznawstwa.

Znaczenie rolnictwa, będącego – w najogólniejszym ujęciu – przedmiotem regulacji prawnorolnej, może być prezentowane na różnych płaszczyznach i z wielu punktów widzenia. Najbardziej oczywiste, a przy tym tradycyjne, jest eksponowanie znaczenia rolnictwa jako działu produkcji materialnej, opartej na wykorzystaniu sił przyrody, służącej przede wszystkim zaspokojeniu potrzeb żywnościowych człowieka oraz wytwarzającego niektóre surowce dla potrzeb przemysłu. Jednakże nie tylko rodzaj zaspokajanych potrzeb, ale także inne cechy (np. sposób wytwarzania, charakter dóbr zaangażowanych w tym procesie, społeczno-gospodarcze formy prowadzenia działalności itd.⁴⁸) różnią ten dział gospodarki od innych dziedzin działalności człowieka. Nadprodukcja żywności, a także globalizacja, umniejszają znaczenie tego aspektu wytwórczości. Powodują one, że w polityce rolnej poszukuje się innych jeszcze argumentów uzasadniających specjalne traktowanie tego działu gospodarki w polityce gospodarczej (rolnej).

⁴⁵ L. Costato, F. Albissini (red.), *European Food Law*, Seggiano di Pioltello 2012.

⁴⁶ L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (red.), *Trattato di diritto agrario*, t. 1: *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*; t. 2: *Il diritto agroambientale*; t. 3: *Il diritto agroalimentare*, Torino 2011 (zob. recenzję publikowaną w niniejszym numerze „Przeglądu”).

⁴⁷ Zob. argumenty uzasadniające potrzebę nauczania prawa rolnego: R. Budzinowski, *O potrzebie nauczania prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 155 i n.

⁴⁸ Bliżej zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 43 i n.

Samo zatem odwołanie się do rodzaju zaspokajanych potrzeb nie wystarczy, by w sposób zadowalający uzasadnić znaczenie rolnictwa czy to z punktu widzenia polityki społeczno-gospodarczej (w szczególności polityki rolnej), czy z punktu widzenia nauki. Należy zauważyć ewolucję tego działu produkcji materialnej, jak i jego powiązań z innymi dziedzinami gospodarki. Zmiany dotyczą wszystkich elementów charakteryzujących rolnictwo, także uzyskane zaspokojenie potrzeb żywnościowych społeczeństwa (*food security*) nie jest stanem stałym. Obok tradycyjnej funkcji wyżywieniowej, temu działowi gospodarki przypisuje się inne funkcje do spełnienia (np. społeczną, dochodową, ekologiczną, a ostatnio nawet – energetyczną).

Ich realizacja stanowi społeczną legitymizację specjalnego traktowania rolnictwa w polityce społeczno-gospodarczej, co już – z racji różnych koncepcji rozwoju gospodarki – stanowi uzasadnienie prowadzenia badań w tym zakresie. Nie trzeba tu podkreślać wagi, jaką Unia Europejska przykładą do rozwoju rolnictwa i służącej temu rozwojowi polityki rolnej. Wreszcie nie można pominąć rzeczywistości gospodarczej wyrażonej w liczbach. Obszary wiejskie w Polsce obejmują nieco ponad 93% powierzchni kraju, zamieszkuje je około 38% ludności (prawie 15 mln osób), liczba osób pracujących w rolnictwie stanowi około 17% ogółu pracujących, a spośród mieszkańców wsi około 40% osób zaangażowanych jest w działalność rolniczą, prowadzoną w prawie 2 mln gospodarstw rolnych⁴⁹.

Już powyższe dane wskazują, że rolnictwo jako zjawisko społeczno-gospodarcze jest bardzo złożone i wieloaspektowe, a oddziaływanie na jego rozwój – znajdujące wyraz w programach polityki rolnej – wymaga gruntownej wiedzy. Nic więc dziwnego, że ten dział produkcji materialnej od dawna stanowi przedmiot zainteresowania różnych dziedzin nauki, zwłaszcza ekonomii, socjologii, nauk o żywieniu oraz prawa. Każda z nich bada je ze swego punktu widzenia, odrębnie bądź w powiązaniu z innymi naukami. Zmiany rolnictwa i interwencji publicznej w tej sferze gospodarki nie pozostają bez wpływu na wybór tematyki badań i preferencje badawcze, a nawet na same dyscypliny naukowe, które dostosowują się do współczesnej rzeczywistości⁵⁰. Stwierdzenie to dotyczy również rozwoju nauki prawa rolnego, powiązanej – jak wcześniej wspomniano – z rozwojem ustawodawstwa rolnego.

⁴⁹ Dane z Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013.

⁵⁰ Zob. np. J. Zegar, *Przesłanki nowej ekonomiki rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, z. 4, s. 5 i n.

Prawo rolne jest bardzo dynamiczną dziedziną legislacji zarówno ze względu na rozbudowę regulacji prawnych, jak też ze względu na rozszerzanie się przedmiotu tej regulacji. Obejmuje ono nie tylko prawo krajowe, ale również akty prawa unijnego oraz tak zwane międzynarodowe prawo rolnictwa. Jego przedmiot natomiast już dawno wyszedł poza problematykę gruntową (tzw. agrarne korzenie) i – poprzez rynek – objął również przetwórstwo i komercjalizację produktów rolnych. Uważa się nawet, że współczesny ustawodawca – pod wpływem Wspólnej Polityki Rolnej – jest bardziej zainteresowany problematyką żywnościową czy rozwoju obszarów wiejskich, aniżeli klasycznymi zagadnieniami rolnictwa (tj. samą produkcją rolną – organizacją tej produkcji)⁵¹.

Dzisiejsze prawo rolne uwzględnia wymagania żywnościowe (zwłaszcza w zakresie *food security* i *food safety*), a jednocześnie wymagania ochrony środowiska oraz – ostatnio – energetyczne⁵². Silne są również odniesienia terytorialne, nie tylko ze względu na związek działalności wytwórczej w rolnictwie z ziemią, ale także ze względu na legitymizację wsparcia. Przedmiotem zainteresowania tej dziedziny prawa jest więc również rozwój obszarów wiejskich. Zatem, obok tradycyjnych zagadnień związanych z produkcją rolną i jej organizacją, prawo rolne obejmuje zwłaszcza prawo rolno-środowiskowe i prawo rolno-żywnościowe⁵³.

Rozbudowa przedmiotu regulacji nie oznacza, że wszystkie dziedziny rolnictwa, czy z rolnictwem tylko powiązane, są w jednakowym stopniu objęte regulacją prawną; unormowanie niektórych z nich ulega ograniczeniu, a innych – rozbudowie. Jednocześnie obok siebie występują regulacje prawne wydane na różnych etapach rozwoju prawa rolnego. Nie można jednak powiedzieć, że współcześnie problematyka gruntowa w rolnictwie straciła na znaczeniu; jej ranga nawet wzrosła w kontekście tak zwanego prawa ziemi⁵⁴. Rozbudowa przedmiotu regulacji wzmocniła ochronną funkcję prawa rolnego; ochroną objęci są nie tylko producenci, ale także

⁵¹ Por. w odniesieniu do problematyki żywnościowej: L. Costato, *Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 3, s. 317 i n.

⁵² Zob. M. D’Addezio, *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2011, nr 3, s. 28 i n.

⁵³ Czasem wymienia się jeszcze tzw. prawo wiejskie oraz prawo rolno-przemysłowe. Zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 222, oraz idem, *Przyszłość...*, s. 27 i n.

⁵⁴ Zob. np. C. A. Graziani, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, w: C. A. Graziani (red.), *Le risorse preziose: lo squadro del giurista*, Milano 2005, s. 26; F. Adornato, *I diritti della terra*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2011, nr 2, s. 115 i n.

konsumenci. Jedni i drudzy, chociaż w różnym stopniu, są adresatami aktów prawnych tej gałęzi prawa.

Uwagi charakteryzujące legislację sugerują, że uprawianie nauki prawa rolnego nie jest łatwe. Unormowania prawnorolne mają charakter specjalny, czasem szczególny. Są one odmienne od unormowań dotyczących innej działalności gospodarczej. Utrudnieniem jest nie tylko zmienność i rozproszenie regulacji prawnych, ich ogromna liczba, ale także zróżnicowanie źródeł. Do prześledzenia unormowań dotyczących łańcucha żywnościowego („od pola do stołu”) często nie wystarcza znajomość prawa krajowego, skoro łańcuch ten może mieć – ze względu na wymianę handlową – charakter nie tylko międzypaństwowy, ale także międzykontynentalny. Rodzi to konieczność poznania i badania prawa obcego, co również nie ułatwia, a więc i nie zachęca do prowadzenia działalności naukowej w omawianej tu dziedzinie. Tymczasem nauka prawa rolnego może spełniać niezwykle istotną rolę w procesie stanowienia i stosowania tego prawa.

Rola badań w procesie stanowienia prawa jest – z teoretycznoprawnego punktu widzenia – oczywista. Jak wiadomo, racjonalna działalność ustawodawcza wymaga rozeznania co do prawa obowiązującego już w danej dziedzinie, znajomości skutków jego stosowania, powiązań z innymi przepisami, określenia celów proponowanej regulacji, sformułowania i rozważenia rozwiązań alternatywnych i tak dalej. Taką wiedzę może dostarczyć nauka prawa rolnego. Byłoby pożądane, żeby ustawodawca z niej korzystał, a co najmniej brał ją pod uwagę, dokonując „rachunku” kosztów i rozważając alternatywne możliwości regulacji. Zatem prawnicy agraryści powinni być obecni w różnych gremiach opracowujących projekty, w tym występować w roli ekspertów oceniających już sformułowane założenia czy teksty proponowanych aktów prawnych⁵⁵.

W praktyce legislacyjnej, jak się okazuje, uwzględnianie koncepcji wypracowanych w nauce nie jest już takie oczywiste⁵⁶. W pewnej mierze wynika to z faktu, że inicjatywa uregulowania danej sfery stosunków społecznych pochodzi zazwyczaj spoza nauki prawa. Nie sposób jednak nie zauważyć, że na temat przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r., w tym także przedłożonych propozycji legislacyjnych, szerzej wypowia-

⁵⁵ Dla przykładu, negatywna opinia A. Lichorowicza o projekcie ustawy o gospodarstwie rodzinnym z połowy lat dziewięćdziesiątych spowodowała – z powodu wykazania merytorycznych niedoskonałości projektu – zaniechanie dalszych prac.

⁵⁶ Zob. przykłady: R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 99 i n.

dali się ekonomiści, aniżeli prawnicy agraryści⁵⁷. Bardziej znaczący jest wpływ doktryny prawnorolnej na zmianę obowiązującego prawa. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego orzekającego o niezgodności z Konstytucją określonych regulacji z zakresu prawa rolnego są często poprzedzone gruntownymi analizami napisanymi przez agrarystów.

Natomiast znacznie bardziej widoczna jest rola nauki prawnorolnej w dziedzinie stosowania prawa. Nie trzeba tu bliżej udowadniać, że wcześniej wspomniane cechy regulacji z zakresu prawa rolnego nie ułatwiają ich rozumienia przez adresatów, rodzą wiele wątpliwości w praktyce. Świadczy o tym coraz bogatsze orzecznictwo sądowe, dotyczące zwłaszcza publicznego prawa rolnego⁵⁸. Potrzeba rozwoju nauki prawa rolnego, z rozważanego tu punktu widzenia, jest więc niewątpliwa. Doktryna, odpowiadając także na potrzeby praktyki, podejmuje problematykę kształtu i funkcjonowania wielu instytucji prawnych, wyjaśnia wątpliwości terminologiczne, formułuje postulaty pod adresem ustawodawcy, jak też komentuje orzeczenia sądów. Zapewne byłoby pożądane, gdyby nauka w większym stopniu wypracowywała merytoryczne podstawy do orzekania.

Wreszcie, uzupełniając argumentację, nie można pominąć aspektu związanego ze znaczeniem „uprawiania” tej nauki z punktu widzenia rozwoju naukowego samych badaczy. Prawo rolne ze względu na dominację regulacji unijnych jest w dużym stopniu prawem wspólnym dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Przed polskimi agrarystami stają więc takie same, a może nawet te same problemy, z którymi borykają się agraryści europejscy. Wspomniany charakter regulacji prawnorolnych umożliwia rozwijanie szerokiej współpracy międzynarodowej nie tylko w postaci wspólnych konferencji. Chodzi o udział polskich agrarystów w międzynarodowych (europejskich) projektach badawczych, kierowanych przez zagraniczne ośrodki naukowe. Zdobyte doświadczenia mogą być bardzo przydatne w prowadzeniu własnego międzynarodowego projektu badawczego i w uzyskaniu funduszy na badania. Kierowanie zaś takimi projektami stanowi jedną z przesłanek awansu naukowego oraz podnosi rangę jednostki zatrudniającej badacza.

⁵⁷ Z opracowań napisanych przez prawników agrarystów zob. np. A. Jurcewicz, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna po 2013 roku*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012; R. Budzinowski, *O przyszłości wspólnej polityki rolnej – uwagi z perspektywy Polski*, ibidem (i powołaną tam literaturę ekonomiczną).

⁵⁸ Por. przeglądy orzecznictwa publikowane w kolejnych rocznikach „Przeglądu”.

4. Rozważania o potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego byłyby niepełne, gdyby pomijały kwestię wyboru tematyki naukowo-badawczej. Jest ona istotna, z jednej strony, ze względu na szczupłość kadry, a z drugiej – oczekiwania kierowane pod adresem nauki. Ogrom problemów, jakie zawiera w sobie regulacja prawnorolna, zmusza więc do dokonywania wyborów. W przeszłości wybory te były w dużym stopniu zdeterminowane przez czynnik polityczny⁵⁹, obecnie również nie można nie uwzględniać potrzeb wynikających z nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej rolnictwa, polityki rolnej czy prowadzonych prac legislacyjnych (np. prac nad nowym kodeksem cywilnym). Dla przykładu, regulacja prawna dotyczy nie tylko tradycyjnej relacji rolnictwo–produkcja, ale także nowych: rolnictwo–rynek, rolnictwo–żywność, rolnictwo–środowisko czy rolnictwo–obszary wiejskie. Każda z nich jest interesująca z poznawczego punktu widzenia, a nadto istotna w praktyce.

W tym miejscu uwaga zostanie zwrócona na rozstrzygnięcie pewnych kwestii ogólnych, dotyczących wyboru między badaniem tematyki dogmatycznej czy teoretycznej, prawa krajowego czy unijnego, prawa rolnego prywatnego czy prawa rolnego publicznego.

Trudno byłoby rozstrzygnąć dylemat, czy przedmiotem badań powinny być raczej problemy dogmatyczne, czy raczej problemy teoretyczne. Zapewne badanie jednych i drugich wspomaga proces stanowienia i stosowania prawa, służy oddziaływaniu na rozwój rolnictwa i dziedzin z nim związanych w kierunku społecznie pożądanym⁶⁰. Dynamizm zmian gospodarki (w tym rolnictwa), polityki oraz prawa jest tak duży, że istnieje stała potrzeba prowadzenia badań dogmatycznych, jak również weryfikacji już sformułowanych koncepcji teoretycznych. Przed prawnikiem agrarystą, choćby ze względu na członkostwo Polski w Unii Europejskiej, pojawia się konieczność naukowego opracowania wielu nowych instytucji prawnych oraz określenia kształtu instytucji „tradycyjnych”, zmienionych w nowych warunkach.

Trudno również byłoby rozstrzygnąć, czy przedmiotem badań powinny być raczej instytucje prawne nowe, czy tradycyjne. Zapewne uzasadnione jest badanie jednych i drugich. Z tych pierwszych, tytułem przykładu,

⁵⁹ Chodziło o wskazanie problemów, których badanie służyłoby realizacji zadań wyznaczonych dla rolnictwa w odpowiednich dokumentach partyjnych. Zob. wspomniany już artykuł M. Błażejczyka, *Problem doboru...*, passim.

⁶⁰ Bliżej o potrzebie prowadzenia badań teoretycznych i o ich powiązaniu z badaniami dogmatycznymi zob. R. Budzinowski, *O potrzebie refleksji teoretycznej w prawie rolnym*, „*Studia Iuridica Agraria*” 5, 2005.

można wymienić kwoty mleczne, opracowane już w literaturze, ale nadal budzące wątpliwości w praktyce⁶¹, sprzedaż bezpośrednią produktów rolnych, agroturystykę, dobra publiczne w rolnictwie. Większa uwaga powinna być poświęcona nowościom w sferze regulacji prawnych, wynikającym z programów polityki rolnej (np. tzw. agroenergii). Akcentując wspomniane nowości, nie można pomijać w badaniach instytucji tradycyjnych, których funkcjonalność w nowych warunkach również wymaga oceny. Stwierdzenie to odnosi się przede wszystkim do instytucji wskazywanych jako podstawowe dla prawa rolnego, to jest własności (rolniczej własności gruntowej), gospodarstwa (przedsiębiorstwa) rolnego oraz umów. Jako przykład można wymienić potrzebę badania umów łączących poszczególne elementy łańcucha żywnościowego (w tym zwłaszcza tzw. umów rolno-przemysłowych), a nie samej umowy kontraktacji.

Nie ulega też wątpliwości, że badaniami powinna być objęta zarówno tematyka prawa rolnego krajowego, jak i unijnego⁶². Badanie instytucji prawnorolnych wymaga oczywiście uwzględniania obu porządków prawnych. W tym miejscu natomiast należy podkreślić konieczność badania prawa unijnego ze względu na wspomniane zapóźnienie rozwoju polskiej nauki. Efekty takich badań nie tylko ułatwią jego wdrażanie do polskiego systemu prawnego, ale dostarczą również argumentów uzasadniających potrzebę zmiany tego systemu. Dzięki temu łatwiej będzie rozwiązywać problemy związane z implementacją i stosowaniem prawa unijnego, a polska nauka może stać się aktywnym partnerem w badaniach europejskich.

Tak samo należy rozstrzygnąć dylemat, czy przedmiotem badań powinna być raczej tematyka prywatnego prawa rolnego, czy publicznego prawa rolnego. Ta pierwsza, mająca w przeszłości silne oparcie w regulacji Kodeksu cywilnego (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 1990 r.), przez długi czas była bardzo widoczna w polskiej literaturze. Dzisiaj również istnieje potrzeba badań instytucji prawa cywilnego z uwzględnieniem ich tak zwanego aspektu rolnego⁶³. Jednakże preferowanie takich badań, „kosztem” tematyki publicznoprawnej, ograniczyłoby rozwój nauki prawa

⁶¹ Zob. np. E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2002 oraz ostatnio: J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Kwoty mleczne jako przedmiot obrotu – wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011, s. 294 i n.

⁶² Należałoby dodać także tematykę międzynarodowego prawa rolnictwa, determinującego rozwój prawa unijnego.

⁶³ Zob. np. P. Blajer, *Gospodarstwo rolne jako przedmiot zapisu windykacyjnego – wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011, s. 185 i n.

rolnego i jej znaczenie w praktyce. Wszakże w prawie rolnym dominuje regulacja publicznoprawna i ona w decydujący sposób wpływa na współczesny „obraz” prawa rolnego jako gałęzi prawa.

5. Przeprowadzone rozważania upoważniają do sformułowania kilku ogólnych wniosków. Po pierwsze, nauka prawa rolnego, jako nauka ściśle związana z polityką (rolną), dzieliła losy tej polityki, która determinowała i nadal determinuje rozwój legislacji rolnej. Łączenie prawa rolnego jako gałęzi prawa zwłaszcza ze szczególnymi regulacjami prawa cywilnego negatywnie wpłynęło na postrzeganie nauki tego prawa. Ograniczenie tych regulacji w wyniku nowelizacji Kodeksu cywilnego w 1990 r. osłabiło jej znaczenie. Nie można jednak powiedzieć, jak pokazują niniejsze rozważania, że nauka prawa rolnego należy do przeszłości związanej z poprzednim ustrojem. To rozwój ustawodawstwa rolnego w warunkach realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, w ramach gospodarki rynkowej, wzmocnił pozycję legislacyjną prawa rolnego, a jednocześnie postawił przed nauką nowe wyzwania badawcze. Są one związane zarówno ze zmianami samego rolnictwa i jego gospodarczego otoczenia, jak i regulacji prawnej.

Po drugie, wspomniane wyzwania badawcze, choć zapewne w sposób niewyczerpujący, uzasadniają potrzebę rozwoju nauki prawa rolnego. Można by nawet powiedzieć, że przemawia za nią polska racja stanu. Wsparcie rolnictwa i wsi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej przyczynia się wszak do rozwoju całej gospodarki. Z kolei jeśli badanie prawa rolnego nie ogranicza się do wykazywania samych odrębności regulacji prawnorolnych, lecz ustala także powiązania z innymi regulacjami, to przyczynia się do rozwoju innych szczegółowych nauk prawnych. Należy też wspomnieć, że nauka prawa rolnego służy realizacji podstawowego prawa człowieka: prawa do bezpiecznego wyżywienia i życia w zdrowym środowisku.

Po trzecie, zwiększenie znaczenia nauki prawa rolnego wymaga dobru odpowiedniej, ważnej ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia, tematyki badawczej oraz większej intensywności badań. Ta ostatnia uzależniona jest również od zwiększenia grona badaczy, a więc od upowszechnienia nauczania prawa rolnego. Zasadne wydaje się powołanie specjalnego centrum badawczego, instytucji naukowej zajmującej się badaniem prawa rolnego i rozwijaniem współpracy z zagranicą⁶⁴. Taka

⁶⁴ Takim wzorem mógłby być Instytut Prawa Rolnego Międzynarodowego i Porównawczego we Florencji, wchodzący w skład Consiglio Nazionale delle Ricerche.

współpraca, przy szerszym podejmowaniu problematyki prawa unijnego, służyłaby wzmocnieniu pozycji polskiej nauki za granicą, zwiększyłaby też możliwość jej oddziaływania na rozwój tego prawa (chodzi zwłaszcza o prawo unijne). Celowe byłoby także upowszechnienie osiągnięć agrarystyki zachodnioeuropejskiej, drukowanie polskich tłumaczeń prac uznanych autorów.

ON THE NEED TO DEVELOP THE SCIENCE OF AGRICULTURAL LAW

Summary

The consequences of the difficult environment which the law sciences in Poland have been recently facing are particularly harsh for the science of agricultural law. Those unfavourable conditions manifest themselves *inter alia* in a very low number of lawyers who specialise in agricultural law, which is, essentially, a result of the limited, or even completely abandoned teaching of that subject at Polish universities. Other related disciplines such as agricultural administration or food law are also being neglected. And yet, as the EU and domestic legislation continues to expand, there is an increasing demand for scientific reports of various nature, including legal expertise.

The author argues that Poland's participation in the Common Agricultural Policy is an obvious reason for development of agricultural law, and emphasises the importance of that branch of law, looking at it from different angles. He addresses his postulates not only to specialists in agricultural law, but also lawyers working in other fields, and in particular those with deciding power that may help to educate a Polish law school graduate well prepared to meet the challenges and demands of the domestic as well as European legal services market.

SULLA NECESSITÀ DI SVILUPPO DELLA SCIENZA DEL DIRITTO AGRARIO

Riassunto

Le conseguenze delle moderne condizioni di sviluppo delle scienze giuridiche in Polonia nella scienza del diritto agrario si avvertono in maniera grave. Basta indicare anche soltanto un corpo docente molto ridotto che se ne occupa, il che è dovuto principalmente alla riduzione (o addirittura omissione) delle ore dell'insegnamento di questa materia (e di altre discipline a essa connesse, come p.es. l'amministrazione dell'agricoltura e il diritto alimentare) in molte università. Tuttavia, la richiesta di studi scientifici della materia in questione, comprendente i lavori di vario carattere (anche di tipo professionale) a causa dell'espansione delle regolazioni europee e nazionali, è sempre in aumento. In questo

contesto, lo stato attuale della scienza del diritto agrario, nonostante i risultati conseguiti, non è certo soddisfacente.

L'autore spiega la necessità di sviluppo della scienza del diritto agrario (il che nelle condizioni di attuazione della politica agricola comune sembra ovvio), indica l'utilità e l'urgenza di tale ricerca da diversi punti di vista. I destinatari dei postulati formulati non sono solo gli agraristi, ma anche rappresentanti di altre discipline specifiche di giurisprudenza (in particolare civilisti e amministrativisti), così come i decisori responsabili della preparazione dei laureati finalizzata all'inserimento nel mercato (anche europeo) dei servizi legali.

BŁAŻEJ WIERZBOWSKI

Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zasygnalizowanie i próba teoretycznego oświetlenia praktycznych problemów, które pojawiają się przy wykonywaniu prawa własności nieruchomości gruntowych, a wynikają ze zróżnicowanego podejścia prawodawcy do podlegających regulacji prawnej części powierzchni ziemi. Regulacja ta może dotyczyć praw i obowiązków określonego podmiotu, ponieważ w odniesieniu do określonej części powierzchni ziemi znalazł się on w sytuacji powodującej trwałe, nieobojętne dla porządku prawnego następstwa. Sytuacja ta może powodować konsekwencje w sferze zarówno prawa prywatnego, jak i publicznego. Przy tradycyjnym (nawiązującym do kryterium interesu) podziale prawa na prywatne i publiczne¹ można oddzielnie rozpatrywać sytuację jednostki w prawie prywatnym i w prawie publicznym. Stąd też wywodzi się tendencja do pojmowania prawa własności jako zespołu przede wszystkim uprawnień, które winny być szanowane przez każdego, nie wyłączając podmiotów władzy publicznej. W Konstytucji RP własność traktowana jest jako podstawowa instytucja ustrojowa². Dopuszcza się jednak jej ograniczenie w drodze ustawy w zakresie, w jakim ta ustawa nie narusza istoty prawa własności³.

W prawie prywatnym część powierzchni ziemi jest postrzegana przez prawodawcę jako rzecz – odrębny przedmiot własności. Ograniczenia w wykonywaniu prawa własności dotyczą właściciela.

¹ Podziału takiego dokonał rzymski prawnik Ulpian (*Digesta* 1,1,1,2 oraz *Institutiones* 1,1,4): „Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim”.

² Art. 20 Konstytucji RP.

³ Art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

W prawie publicznym postrzega się część powierzchni ziemi jako ten element, który wyodrębnia się z rzeczywistości nie dlatego, że jest przedmiotem czyichś uprawnień, lecz dlatego, że posiada takie cechy, które ze względu na interes publiczny wymagają odmiennego potraktowania w stosunkach publicznoprawnych. Chodzi tu przede wszystkim o ochronę porządku publicznego, dziedzictwa narodowego, ochronę środowiska, zasadę zrównoważonego rozwoju, ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, by wymienić tylko te elementy interesu publicznego, którym ustrojodawca nadał doniosłość konstytucyjną. Konieczność ochrony interesu publicznego powoduje, że w prawie publicznym części powierzchni ziemi są wyodrębniane ze względu na ich właściwość, a nie własność. Ta właściwość nie jest jednak obojętna dla własności. Uprawnia bowiem ustawodawcę do ustanowienia koniecznych w demokratycznym państwie ograniczeń prawa własności, ale nienaruszających istoty tego prawa⁴. Z kolei to, że własność obejmuje tę część powierzchni ziemskiej, która ma nieobojętne dla interesu publicznego właściwości, ułatwia ustawodawcy nakładanie obowiązków skorelowanych z tymi właściwościami przede wszystkim na właściciela⁵. To powoduje, że granica między tym, co prywatne, a tym, co publiczne, w odniesieniu do części powierzchni ziemskiej, jako przedmiotu regulacji prawnej, nie jest łatwa do wytyczenia.

Trudności te potęgują się zwłaszcza w tej części regulacji prawnej, która wchodzi w skład prawa rolnego. Istnieje długa tradycja, aby te części powierzchni ziemskiej, które są lub mogą być wykorzystywane do produkcji rolniczej, i istniejące lub potencjalne organizmy gospodarcze, dla których te części powierzchni ziemskiej stanowią lub mogą stanowić podstawowy i konieczny składnik, traktować odmiennie aniżeli inne części powierzchni ziemskiej i inne organizmy gospodarcze. Jako motyw takiego odmiennego traktowania wskazuje się ważne względy społeczne i gospodarcze, które niewątpliwie można zawrzeć w elastycznym i niedookreślonym pojęciu interesu publicznego. Ta tendencja znalazła swój wyraz w art. 23 Konstytucji RP, uznającym gospodarstwo rodzinne za podstawę ustroju rolnego państwa przy jednoczesnym poszanowaniu własności, prawa dziedziczenia i wolności działalności gospodarczej.

⁴ Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

⁵ Przykładem są obowiązki podatkowe w podatku od nieruchomości, podatku rolnym i podatku leśnym, które ciążyą przede wszystkim na właścicielu, a jedynie wyjątkowo na posiadaczu samoistnym niebędącym właścicielem lub posiadaczu zależnym określonych w ustawach podatkowych części powierzchni ziemskiej.

Wyodrębnienie w prawie prywatnym kategorii nieruchomości rolnej jako tej części powierzchni ziemskiej, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, a także kategorii gospodarstwa rolnego⁶ znajduje mocne uzasadnienie w Konstytucji RP i jest silnie zakotwiczone w długiej tradycji polskiego prawa rolnego. Rzecz jednak w tym, że niewątpliwie eleganckie definicje pojęć „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” zawarte w Kodeksie cywilnym w praktyce tylko wtedy nie sprawiają większej trudności z odnalezieniem w rzeczywistości desygnatów tych pojęć, gdy odnoszą się do tego, co jest. Sprawiają natomiast duże trudności wówczas, gdy odnoszą się do tego, co może być, a jeszcze lub już nie jest. Trudności te próbuje się przezwyciężyć przez uwzględnienie kwalifikacji określonych części powierzchni ziemskiej przyjętych na podstawie przepisów prawa publicznego, a w szczególności przepisów o ewidencji gruntów i budynków⁷ i przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸. Przepisy te stanowią przede wszystkim z myślą o korzyściach fiskalnych i kształtowaniu ładu przestrzennego będącego niezbędnym warunkiem urzeczywistnienia zasady zrównoważonego rozwoju. Te cele publiczne, które te przepisy pozwalają osiągnąć, są więc zasadniczo odmienne od celu, którym ma być uczynienie z gospodarstwa rodzinnego podstawy ustroju rolnego państwa.

Najmniejszą jednostką powierzchniową podziału kraju dla celów ewidencji jest działka ewidencyjna⁹. Działkę ewidencyjną stanowi ciągielny obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych¹⁰. Przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków nakazują jednak wykazywać w ewidencji jako odrębne działki ewidencyjne sąsiadujące ze sobą działki ewidencyjne, będące przedmiotem tych samych

⁶ Art. 55³ k.c. Podstawowym składnikiem gospodarstwa rolnego są grunty rolne. Nie muszą być one jednak własnością prowadzącego gospodarstwo rolne.

⁷ Przede wszystkim w ustawie z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2010, Nr 193, poz. 1287 ze zm.), wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) i ciągle obowiązującym rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz. U. Nr 19, poz. 97 ze zm.).

⁸ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2012, Nr 2, poz. 647), która uchyliła ustawę z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 1999, Nr 15, poz. 139 ze zm.).

⁹ § 5 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

¹⁰ § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Identyczną definicję zawarto w rozdziale 1 pkt 6 załącznika do ustawy z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76, poz. 489).

praw oraz władania tych samych osób lub jednostek organizacyjnych, jeżeli zachodzą szczegółowo określone w tych przepisach okoliczności¹¹. Takie rozwiązanie sprawia, że w znakomitej większości przypadków granice działki ewidencyjnej pokrywają się z granicami nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego lub przynajmniej z granicami nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym.

Pojęcie działki ewidencyjnej nie występuje w Prawie geodezyjnym i kartograficznym i pojawia się dopiero na poziomie podustawowym. Nie jest to z pewnością rozwiązanie optymalne w demokratycznym państwie prawnym. Mieści się jednak w granicach konstytucyjności. Dopóki granice działki ewidencyjnej nie będą obejmowały części powierzchni ziemskiej, które są przedmiotem praw rzeczowych różnych podmiotów (a tak jest w obecnym stanie prawnym), dopóty nie będzie zagrożenia dla konstytucyjnych praw i wolności jednostki, a normy regulujące „zasady” prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w części nakazującej wyznaczyć i oznaczyć w rejestrze publicznym jakąś część powierzchni ziemskiej jako działkę ewidencyjną należy postrzegać i oceniać przede wszystkim w kategoriach technicznych, porządkowych i organizacyjnych. Mimo że nieruchomość gruntowa jako część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności istnieje obiektywnie jako rzecz jedyna (*species*), to jednak bez oznaczenia jej co do tożsamości, nie można byłoby w odniesieniu do niej nawiązać stosunków prawnych ze skutkiem w prawie rzeczowym w taki sposób, aby nie zagrażało to pewności obrotu. Jednolity dla całego państwa sposób oznaczania nieruchomości gruntowych przez wskazanie jednostki, obrębu i numeru działki ewidencyjnej przy jednoczesnym powiązaniu funkcjonalnym ewidencji gruntów i budynków z księgami wieczystymi¹² znacznie ułatwia rozporządzanie nieruchomością gruntową i wzmacnia pewność obrotu nieruchomościami¹³.

Ewidencja gruntów i budynków w odniesieniu do gruntów zawiera jednak informacje o dużej doniosłości prawnej, które pozwalają określić – bez możliwości zakwestionowania zgodności tych informacji ze stanem rzeczywistym w postępowaniu innym niż przed organem prowadzącym tę

¹¹ § 9 ust. 2 pkt 1-3 omawianego rozporządzenia. Między innymi chodzi o działki wyodrębnione w wyniku podziału nieruchomości lub wyszczególnione w istniejących dokumentach określających stan prawny nieruchomości.

¹² Por. art. 21 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego i art. 26 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. 2001, Nr 124, poz. 1361 ze zm.).

¹³ Zob. B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2010, s. 107-108.

ewidencję¹⁴ – sytuację prawną jednostki w prawie prywatnym i publicznym. Chodzi o informacje dotyczące rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych. Na poziomie ustawowym zostało jedynie przesądzone, że gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne¹⁵. Podział użytków gruntowych na kategorie, kryteria zaliczania użytków gruntowych do poszczególnych kategorii, a nawet same kategorie oraz kryteria klasyfikacji i urzędowa tabela klas gruntów stanowią w obecnym stanie prawnym materię pozaustawową. Stan taki budzi uzasadnione wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją¹⁶. Doszło bowiem do tego, że to rozporządzenia wykonawcze uzyskały przewagę nad ustawami bądź to dzięki zawartym w ustawach odesłaniom do ewidencji gruntów (czytaj: przepisów regulujących tę ewidencję)¹⁷, bądź to dzięki powszechnej, znajdującej częściowe uzasadnienie w art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego¹⁸, praktyce¹⁹. W rezultacie takiego stanu prawa granice uprawnień właściciela nieruchomości – zwłaszcza tej, która w świetle art. 46¹ k.c. może być uznana za rolną – nie są, jakby to wynikało z art. 140 k.c., określone przez ustawy, lecz przepisy wykonawcze²⁰. Przy tym ograniczenia prawa własności, będące następstwem zakwalifi-

¹⁴ Organem tym jest starosta. Co do formy, w której starosta zmienia informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków, wobec milczenia w tym przedmiocie ustawy w orzecznictwie i doktrynie istnieją wątpliwości. Ze względu na znaczenie tych informacji dla określenia sytuacji prawnej jednostki – o czym niżej – należy się opowiedzieć za formą decyzji.

¹⁵ Art. 20 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

¹⁶ Należy zauważyć, że w przedwojennej ustawie z 26 marca 1935 r. o klasyfikacji gruntów dla podatku gruntowego (Dz. U. Nr 27, poz. 203) podział gruntów na kategorie według kryterium rodzajów użytkowania był unormowany, a szczegółowe kryteria klasyfikacyjne zawarte były w załączniku do ustawy. W ustawie uregulowana też była procedura klasyfikacji.

¹⁷ Z zakresu będącego przedmiotem zainteresowania prawa rolnego należy wskazać art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.), art. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. 2006, Nr 136, poz. 969 ze zm.), art. 92 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.), art. 1 ust. 2 ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682 ze zm.) i art. 153 ust. 4 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. 2012, poz. 145).

¹⁸ Zob. również wątpliwości w tym zakresie zawarte w uzasadnieniu wyroku składu siedmiu sędziów NSA z 17 stycznia 2011 r. (I FPS 8/10, OSP 2012, nr 2, poz. 13) z glosą T. Bąkowskiego.

¹⁹ Przykładowo: przyjmuje się powszechnie, że kategoria użytki rolne (art. 2 pkt 5 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.) jest tożsama z kategorią użytków rolnych, którą określa się w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

²⁰ Wobec uchylecia z dniem 1 października 1990 r. art. 4 k.c. nie każdy przepis prawa jest w rozumieniu Kodeksu cywilnego ustawą.

kowania danej części powierzchni ziemskiej do określonej w przepisach wykonawczych kategorii użytku gruntowego i dokonanej w odniesieniu do użytków rolnych klasyfikacji, są bardzo dotkliwie²¹. Sytuację właściciela nieruchomości gruntowej dodatkowo komplikuje to, że granice nieruchomości, a także działki ewidencyjnej, z przyczyn naturalnych nie pokrywają się często z konturami różnych użytków gruntowych i konturami użytków rolnych lub lasów zaliczanych do różnych klas gleboznawczych.

Podobne trudności napotyka właściciel nieruchomości, która częściowo znajduje się w granicach terenu, dla którego obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Trudności te wynikają z różnicy znaczeniowej pojęć: „nieruchomość gruntowa” i „teren”.

Obu pojęć używa się na oznaczenie części powierzchni ziemskiej. Różnica między nimi polega na tym, że różne są kryteria wyodrębniania tego, co jest później odmiennie traktowane w tekstach prawnych, a stanowi część powierzchni ziemskiej. W przypadku nieruchomości gruntowej owym kryterium pozwalającym wyodrębnić część powierzchni ziemskiej z całości powierzchni ziemskiej jest układ stosunków własnościowych (art. 46 § 1 k.c.) lub – jak coraz częściej przyjmuje Sąd Najwyższy – ponieważ nieruchomość jest rzeczą, a więc przedmiotem obrotu – układ wieczystoksięgowy²².

Nieruchomość gruntowa powstaje i istnieje nieraz w zupełnym oderwaniu od właściwości fizycznych, ukształtowania powierzchni czy walorów ekonomicznych tej części powierzchni ziemskiej, którą ona stanowi. W każdym razie powstanie nieruchomości gruntowej, zwłaszcza w odniesieniu do części powierzchni ziemskiej, których podział (zarówno prawny, jak i geodezyjny) nie jest reglamentowany, nie nawiązuje do racjonalnych – ze względu na właściwości fizyczne czy ekonomiczne – kryteriów. Używane w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcie „teren” nie zostało w tekstach prawnych zdefiniowane²³. Na podstawie tych tekstów można jedynie przyjąć, że teren oznacza tę część powierzchni ziemskiej, w stosunku do której ustawodawca – kierując się potrzebą kształtowania ładu przestrzennego i konstytucyjną dyrektywą zróżnicowanego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP) – przyznaje organowi władzy

²¹ Nie wchodząc w tym miejscu w problematykę obrotu nieruchomościami, należy wskazać, że już na etapie zamierzonej zmiany przeznaczenia gruntu sytuację właściciela wyznaczają kwalifikacja i ewentualna klasyfikacja użytku gruntowego (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

²² Szerzej B. Wierzbowski, op. cit., s. 16-19.

²³ Ibidem, s. 82-83.

publicznej uprawnienie do ingerencji w wykonywanie prawa własności. Jednym z przejawów tego uprawnienia jest uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla określonego terenu. W planach tych ustala się przeznaczenie terenów na określone cele. Według ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²⁴ w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustalało się między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 10 ust. 1 pkt 1). Linie te nie musiały się pokrywać – i bardzo często nie pokrywały się – z granicami nieruchomości gruntowej. Tereny wewnątrz linii rozgraniczających tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania nie powstawały w wyniku przypadkowego układu stosunków własnościowych, lecz w wyniku racjonalnego działania organu władzy publicznej, uwzględniającego ustawowe wymagania, walory i potrzeby, przyjmującego zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. Działania te były podejmowane w określonej ustawowo procedurze, która określała również zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa (art. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). W wyniku tego racjonalnego działania władzy publicznej w granicach nieruchomości gruntowej, pojmowanej jako jednostka własnościowa, mogły znaleźć się tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania. Dla zdecydowanej większości właścicieli – poza jednostkami samorządu terytorialnego – oznaczało to nie nakaz, lecz pozwolenie podjęcia na poszczególnych terenach, wchodzących w skład tych nieruchomości, działań inwestycyjnych zgodnych z ustalonym w planie przeznaczeniem terenu. Właściciele ci mogli jednak tereny o zmienionym przeznaczeniu wykorzystywać w dotychczasowy sposób.

Podobnie sytuacja przedstawia się, gdy chodzi o obowiązującą obecnie ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Teren jest tu pojęciem kluczowym. Wyznaczenie przez organy dysponujące władztwem planistycznym *in concreto* granic terenu następuje z uwzględnieniem przykładowych wymagań, walorów i potrzeb, a także prawa własności (art. 1 ust. 2 tej ustawy), lecz bez konieczności respektowania granic nieruchomości, granic działek ewidencyjnych oraz konturów różnych użytków gruntowych i konturów obszarów o różnej klasie użytków rolnych lub lasów. Postanowienia aktów planowania przestrzennego mają służyć kształtowaniu ładu przestrzennego i zrównoważeniu rozwoju.

²⁴ Dz. U. 1999, Nr 15, poz. 139.

Z natury rzeczy mają zmieniać, a nie utrwać stan zastany. Gdy układ stosunków własnościowych w przestrzeni nie pokrywa się z układem stworzonym przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ustawodawca stara się złagodzić niedogodności, które wynikają stąd dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych²⁵. Niemniej zawsze może się zdarzyć sytuacja, w której w granicach jednej nieruchomości gruntowej (jednostka własnościowa) znajdują się części powierzchni ziemskich o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (tereny). Linie rozgraniczające tereny nie muszą pokrywać się ani z granicami nieruchomości gruntowej, ani z granicami działki ewidencyjnej, ani z konturami różnych użytków gruntowych, ani z konturami obszarów o różnej klasie użytków rolnych lub lasów.

Stwarza to praktyczny problem wówczas, gdy własność nieruchomości gruntowej ma być przeniesiona, a w grę mogą wchodzić ograniczenia obrotu odnoszące się do nieruchomości rolnych²⁶ lub leśnych²⁷. Ciężar rozwiązania praktycznego problemu spada na notariuszy. To oni muszą zdecydować, czy żądać przedłożenia zgody ministra właściwego w sprawach wewnętrznych na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca oraz czy sporządzić bezwarunkowo umowę przeniesienia prawa własności nieruchomości gruntowej, czy też umowę warunkową, pod warunkiem że Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) nie skorzysta z przewidzianego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego prawa pierwokupu. Decyzję tę muszą podjąć, dysponując informacjami zawartymi w wypisie z rejestru operatu ewidencyjnego i wyrysie z mapy ewidencyjnej²⁸ oraz w wypisie

²⁵ Służy temu wzorowana na scaleniu gruntów rolnych instytucja scalania i podziału nieruchomości (art. 101-108 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz instytucja połączenia i ponownego podziału na działki gruntu – art. 98 b przywołanej ustawy).

²⁶ Chodzi o ograniczenia przewidziane w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.; dalej jako: u.k.u.r.) w postaci ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy lub Agencji Nieruchomości Rolnych działającej na rzecz Skarbu Państwa oraz o ograniczenia wynikające z ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. 2004, Nr 167, poz. 1758 ze zm.) w postaci konieczności uzyskania zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca.

²⁷ Mowa tu o ograniczeniach wynikających z wyżej powołanej ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Godne odnotowania jest to, że pojęcie nieruchomości leśnej nie zostało nigdzie zdefiniowane. W praktyce przyjmuje się powszechnie, że z nieruchomością leśną mamy do czynienia wówczas, gdy w granicach nieruchomości gruntowej znajduje się część powierzchni ziemskiej stanowiąca według ewidencji gruntów i budynków las.

²⁸ Art. 24 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

i w wyrysie z planu miejscowego²⁹. Informacje te pozwolą jedynie stwierdzić, że w granicach danej nieruchomości gruntowej znajdują się różne użytki gruntowe i tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania. Innych informacji pozwalających na ustalenie, czy na danej nieruchomości gruntowej jest lub może być zorganizowane gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ k.c., notariusze nie są w stanie uzyskać i zweryfikować. Stąd też w znakomitej większości przypadków przyjmują, że zawsze, gdy w granicach nieruchomości gruntowej znajduje się część powierzchni ziemskiej zakwalifikowana w ewidencji gruntów i budynków jako użytek rolny, wtedy bez względu na to, jaki jest stosunek tego użytku do obszaru nieruchomości, i bez względu na to, jaką rzeczywiście funkcję gospodarczą dana nieruchomość pełni, należy uznać, iż ta nieruchomość jest rolna w rozumieniu art. 46¹ k.c., ponieważ jest lub może być (wprawdzie częściowo) wykorzystana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. To, że o kwalifikacji danej części powierzchni ziemskiej jako użytku rolnego zdecydowały w przeszłości względy doniosłe dla prawa publicznego (przede wszystkim fiskalne i ekologiczne), przestaje mieć w praktyce prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami jakiegokolwiek znaczenie.

Podobnie jest wówczas, gdy granice obszaru objętego planem³⁰ lub chociażby linie rozgraniczające tereny o rolnym i innym niż rolne przeznaczeniu dzielą nieruchomość gruntową. Nieruchomość taka może być uznana za inną niż nieruchomość rolna w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r., gdyż jest położona (co prawda tylko w części) na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele inne niż rolne. Równie uprawniony jest, ale tylko w świetle wykładni słownej, wniosek przeciwny, gdyż nieruchomość (też, co prawda, tylko w części) nie jest położona na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele inne niż rolne.

Analiza dokumentów planistycznych i ewidencyjnych nie pozwala na przyjęcie jednoznacznego wniosku w przedmiocie prawnej kwalifikacji nieruchomości. Przy niekorzystnej dla prawa własności wykładni można bowiem twierdzić, że ze względu na to, iż w granicach tej nieruchomości znajdują się użytki rolne, cała nieruchomość, mimo że przeważają w niej inne użytki gruntowe, jest nieruchomością rolną. Wątpliwość taką rodzi

²⁹ Art. 30 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Te ostatnie informacje należy zweryfikować w oparciu o treść odpowiedniego dziennika urzędowego województwa.

³⁰ Zob. art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

użyte w art. 46¹ k.c. w nawiasie pojęcie „grunty rolne”. W tym zakresie literatura jednoznacznie opowiada się za poglądem, że ta „nawiasowa” wzmianka nie oznacza nic innego, jak tylko punkt odniesienia inny niż budynki i inne przedmioty własnościowe. Nieruchomość rolna jest zawsze jednostką własnościową – inaczej niż grunt rolny, który takiego charakteru nie ma i jest to pojęcie zawsze abstrahujące od problematyki własnościowej³¹.

Jednocześnie należy przypomnieć, że w wyroku z 2 czerwca 2000 r. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyty”³². Nie można przy tym odrywać pojęcia nieruchomości rolnej od pojęcia gospodarstwa rolnego. Nieruchomość jest częścią rzeczywistości wyodrębnioną po to, aby mogła stanowić przedmiot obrotu. Wśród nieruchomości gruntowych ustawodawca po to wyodrębnia kategorię nieruchomości rolnych, aby kontrolować obrót takimi nieruchomościami ze względu na potrzeby ukształtowania właściwej struktury gospodarstw rolnych (zob. art. 213 k.c., w którym „po staremu” ustawodawca traktuje gospodarstwo rolne jako wręcz synonim nieruchomości rolnej, i art. 1 pkt 1 i 3 u.k.u.r.).

Przedmiotem analizy była też sytuacja, w której w granicach nieruchomości gruntowej znajdują się poza użytkami rolnymi także inne użytki gruntowe, a linie odgraniczające tereny o przeznaczeniu innym niż rolne utrwalone w załączniku graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie pokrywają się z granicami nieruchomości gruntowej obejmującej użytki rolne. Tezy przywołanej publikacji, poparte wynikami wykładni historycznej, systemowej, celowościowej i doktrynalnej, można zwięźle ująć następująco:

1) rozstrzygnięcie o kwalifikacji danej nieruchomości powinno nastąpić w oparciu o „przyjazną” dla właściciela wykładnię art. 2 pkt 1 u.k.u.r. w związku z art. 46¹ k.c.;

2) należy ustalić, która z funkcji nieruchomości gruntowej jest w konkretnych okolicznościach dominująca,

³¹ K. Stefańska, *Pojęcie nieruchomości rolnej (gruntu rolnego)*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 162-163 i podana tam literatura, a zwłaszcza A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, „*Studia Iuridica Agraria*” 3, 2002, s. 33.

³² II CNK 1067/98, OSP 2001, nr 2, poz. 27 z glosą częściowo aprobującą A. Lichorowicza.

3) funkcja rolna może być uznana za dominującą jedynie wtedy, gdy dana nieruchomość mogłaby być włączona w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55³ k.c.;

4) z gospodarstwem rolnym mamy do czynienia wtedy, gdy w konkretnym organizmie gospodarczym, w którego skład wchodzi dana nieruchomość gruntowa, produkcja rolna jest produkcją podstawową i przynajmniej w części przeznaczoną na zbycie³³.

Trzeba jednak być świadomym trudności, na jakie natrafiają notariusze (zdani wyłącznie na informacje zawarte w operatach ewidencyjnych, udostępnianych w formie wypisu z rejestru tych operatów i wyrysów z map ewidencyjnych oraz z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub innych dokumentów planistycznych), którzy w swej praktyce chcieliby kierować się zreferowanymi wyżej tezami. Trudności te są jednak zdecydowanie mniejsze po wejściu w życie ustawy z 6 maja 2010 r.³⁴, która nadała nowe brzmienie art. 3 ust. 4 u.k.u.r. Wykładni tego przepisu będzie poświęcona dalsza część artykułu.

Przepis ten stanowi, że w przypadku braku uprawnionego do pierwokupu, o którym mowa w ust. 1 (dzierżawca), albo niewykonania przez niego tego prawa, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji Nieruchomości Rolnych, działającej na rzecz Skarbu Państwa, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha.

Stosowanie tego przepisu nie nastręcza trudności, gdy chodzi o nieruchomości gruntowe obejmujące tylko użytki rolne. Nie ma również trudności, gdy nieruchomość gruntowa obejmuje użytki rolne i inne użytki gruntowe, lecz jej powierzchnia jest mniejsza niż 5 ha. To bowiem obszar, a nie zakwalifikowanie nieruchomości do jednej z kategorii: rolna lub nierolna, jest czynnikiem decydującym o tym, że ANR nie przysługuje prawo pierwokupu.

Wątpliwości interpretacyjne występują wtedy, gdy powierzchnia nieruchomości wynosi co najmniej 5 ha, lecz użytki rolne, które znajdują się w jej granicach i położone są na obszarach nieprzeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, zajmują obszar mniejszy niż 5 ha. Możliwa jest również sytuacja, w której w odniesieniu do danej nieruchomości funkcja rolna będzie dominująca (np. nieruchomość obejmuje 3 ha sadu założonego na gruntach ornych, 1,8 ha parku

³³ B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „*Studia Iuridica Agraria*” 4, 2005, s. 107 i n.

³⁴ Dz. U. Nr 110, poz. 725.

i 0,21 ha ruin zamku), a więc będzie to nieruchomości rolna. Czy w wypadku takiej nieruchomości obszar użytków rolnych dla ograniczenie prawa własności w postaci ustawowego prawa pierwokupu ma, czy nie ma doniosłości prawnej?

Wykładnia słowna nakazuje zastosować w odniesieniu do tej nieruchomości prawo pierwokupu. Wyniki wykładni słownej winno się jednak zawsze weryfikować, poddając przepis wykładni stosującej również inne dyrektywy, zwłaszcza wtedy gdy chodzi o przepisy ograniczające konstytucyjne prawa i wolności.

Gdyby chodziło o umowne prawo pierwokupu, zastosowanie miałyby art. 65 § 2 k.c., kładący nacisk na cel umowy ustanawiającej to prawo, a nie na dosłowne brzmienie umowy. Dlaczego zatem takie samo ograniczenie prawa własności w postaci prawa pierwokupu miałyby być odnajdywane po badaniu dosłownego brzmienia ustawy bez badania zamiaru i celu ustawodawcy?

Swój zamiar nadania doniosłości prawnej powierzchni użytków rolnych wysłowił ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.k.u.r. Przepis ten służy wyznaczaniu górnej granicy powierzchni użytków rolnych, wchodzących w skład nabywanej nieruchomości rolnej, na której prowadzone jest powiększane gospodarstwo rolne. Po przekroczeniu tej granicy, ANR, jeśli transakcja nie jest zawierana z osobą bliską zbywcy, przysługuje prawo pierwokupu (art. 3 ust. 7 w związku z ust. 5 pkt 1 u.k.u.r.). Powierzchnia innych niż rolne użytków gruntowych wchodzących w skład powiększanego gospodarstwa nie ma w tym wypadku znaczenia. Dlaczego zatem przy wyznaczaniu dolnej granicy powierzchni, po przekroczeniu której ANR ma uprawnienie do wykonania prawa pierwokupu (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.) miałyby być inaczej? Oba przepisy służą bowiem osiągnięciu tego samego celu, którym jest kształtowanie ustroju rolnego (art. 1 *in principio* u.k.u.r.) w taki sposób, aby jego podstawę stanowiło gospodarstwo rodzinne (art. 23 zdanie pierwsze Konstytucji RP) bez naruszenia wolności działalności gospodarczej i istoty prawa własności (art. 23 zdanie drugie w związku z art. 22, art. 21 ust. 1 i 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji RP) przez:

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (art. 1 pkt 1-3 u.k.u.r.).

Powierzony ANR Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, do którego wchodzi nieruchomości nabyte w wyniku wykonania prawa pierwokupu, ma służyć realizacji zadań wynikających z celów polityki państwa,

wśród których na plan pierwszy zostało przez ustawodawcę wysunięte tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych³⁵.

Dla osiągnięcia tych celów i realizacji tego zadania nie jest konieczne (a w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie jest dopuszczalne) nabywanie nieruchomości obejmujących użytki rolne o powierzchni mniejszej od ustawowego minimum (w których skład wchodzi inne, nieraz bardzo wartościowe), lecz do tworzenia lub powiększenia jakichkolwiek gospodarstw rolnych, a w szczególności rodzinnych, zupełnie nieprzydatne.

Wykładnia systemowa, w tym wykładnia w zgodzie z Konstytucją, a także wykładnia celowościowa podważają więc wyniki wykładni słownej art. 3 ust. 4 u.k.u.r. co do zastosowania tego przepisu do nieruchomości gruntowych o powierzchni co najmniej 5 ha, obejmujących użytki rolne nieprzeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, o powierzchni mniejszej niż 5 ha. Podobny rezultat osiągniemy przy zastosowaniu wykładni historycznej. Ilekroć przepisy przewidywały ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi lub dziedziczenia gospodarstw rolnych, a było ich w PRL dużo, tylekroć dla uznania jakiejś nieruchomości za rolną niezbędne było, aby obejmowała ona minimalny obszar użytków rolnych, a inne użytki gruntowe (nieużytków nie wyłączając) nie miały w odniesieniu do tych ograniczeń doniosłości prawnej³⁶.

Przyjęcie, że dokonana w prawie publicznym – przede wszystkim dla potrzeb wymiaru podatków – kwalifikacja części powierzchni ziemskiej jako użytku rolnego przesądza o tym, iż część powierzchni ziemskiej stanowiąca nieruchomość (kategoria prawa prywatnego stworzona dla potrzeb obrotu) i obejmująca także inne, znacznie większe, części powierzchni ziemskiej o innej kwalifikacji publicznoprawnej jest dotknięta ustawowymi ograniczeniami wprowadzonymi w celu poprawy ustroju rolnego, byłoby odnalezieniem w art. 3 ust. 4 w związku z art. 2 pkt 1 u.k.u.r. treści, które nadawałyby normie prawnej wynikającej z przywołanych przepisów treść sprzeczną z Konstytucją RP, a zwłaszcza jej art. 31 ust. 3. Taka wykładnia wykreowałaby normę prawną przewidującą ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnie chronionego prawa własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Taka norma jest potrzebna w demokratycznym państwie jedynie dla ochrony którejkolwiek z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

³⁵ Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 ze zm.

³⁶ Szerzej: B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 95 i n.

W związku z tym, że na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dniem 1 stycznia 2004 r. straciły moc miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r., może się zdarzyć, iż określony teren w starym planie miejscowym był przeznaczony na cele inne niż rolne, lecz wobec nieuchwalenia nowego planu, na podstawie informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków, nieruchomości obejmująca ten teren mogłaby zostać zakwalifikowana do kategorii nieruchomości rolnych. Powstaje pytanie, czy przerwanie ciągłości działań planistycznych gminy oznacza, że właściciele nieruchomości mają ponosić negatywne konsekwencje nieobowiązania planu miejscowego z powodu zaniechania władzy lokalnej. Na tak postawione pytanie Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do obowiązku uiszczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), udzielił odpowiedzi przeczącej³⁷, a ustawodawca, uwzględniając skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wprowadził do ustawy z dniem 10 sierpnia 2011 r. nowy przepis nadający doniosłość prawną postanowieniom starych planów zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do przeznaczenia nieruchomości³⁸. Dlaczego więc o kwalifikacji nieruchomości, w starych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczonej na cele inne niż rolne, jako rolnej miałyby przesądzać informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków, zwłaszcza wtedy gdy niezmiernie łatwo jest uzyskać do niczego niezobowiązującą decyzję o warunkach zabudowy?³⁹

Szczególny przypadek stanowią nieruchomości obejmujące użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. Od 1 stycznia 2009 r. do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁰, co oznacza, że gminy nie muszą ubiegać się o zgodę na zmianę przeznaczenia tych gruntów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego⁴¹, a inwestor – ktokolwiek chciałby

³⁷ Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r., P 58/08, OTK Zb. Urz. A 2010, poz. 9, s. 125-126.

³⁸ Art. 87 ust. 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dodany przez art. 1 ustawy z 26 maja 2011 r., Dz. U. Nr 153, poz. 901.

³⁹ Zob. art. 61 ust. 1 pkt 4 *in fine* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁰ Art. 5b ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.

⁴¹ Art. 5b w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

wystąpić w tej roli – z łatwością uzyska decyzję o warunkach zabudowy zezwalającą na zmianę zagospodarowania terenu polegającą na przeznaczeniu gruntów rolnych na cele nierolne⁴². Ustawodawca uznał zatem, że grunty położone w miastach nie zasługują na szczególną ochronę. Zmiana przeznaczenia gruntów zakwalifikowanych w ewidencji gruntów i budynków do kategorii „użytki rolne” zależy od decyzji właściciela nieruchomości obejmującej te grunty, chyba że rada gminy miejskiej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczy teren obejmujący te grunty na określone cele, w tym również rolne.

Natomiast jeżeli dla określonego terenu położonego w mieście i obejmującego użytki rolne nie obowiązuje plan miejscowy, to ze względu na wyraźny brak zainteresowania ustawodawcy i lokalnego prawodawcy funkcją rolną tego terenu można uznać, że nieruchomość gruntowa położona w mieście może być wprawdzie nieruchomością rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, lecz ze względu na położenie winna być traktowana zgodnie z przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego o prawie pierwokupu ANR, tak samo jak nieruchomość położona na obszarze przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Jej „nierolny” charakter jest w kontekście innych przepisów ustawy i ustawowych zadań ANR aż nadto oczywisty. Trudno zakładać, że nieruchomości nabyte przez Agencję w wyniku wykonania prawa pierwokupu, a położone w mieście, mogłyby być przeznaczone na tworzenie lub chociażby poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych⁴³ w rozumieniu art. 23 Konstytucji RP⁴⁴, jeżeli ustawodawca wyraźnie preferuje w miastach przeznaczanie terenów na cele inne niż rolne, a rada miejska, burmistrz lub prezydent miasta mogą w każdej chwili skonkretyzować te preferencje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy zagospodarowania terenu. Tworzenie lub powiększanie gospodarstw rodzinnych w mieście jest przedsięwzięciem nader ryzykownym, a wykonywanie przez ANR prawa pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości miejskich, które przy zastosowaniu wykładni jawnie nieprzyjaznej Konstytucji i chronionemu przez nią prawu własności mogą być uznane za rolne w rozumieniu ustawy o kształtowa-

⁴² Art. 59 ust. 1-2 w związku z art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁴³ Art. 6 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

⁴⁴ Pojęcia gospodarstwa rodzinnego, zdefiniowanego w art. 5 u.k.u.r., nie należy utożsamiać z konstytucyjnym pojęciem gospodarstwa rodzinnego, które jeszcze nie doczekało się udanej konkretyzacji na poziomie ustawowym.

niu ustroju rolnego, w znakomitej większości wypadków będzie służyło osiągnięciu celów spekulacyjnych, które na pewno nie są realizacją zadań wynikających z polityki państwa⁴⁵.

Wyniki wykładni systemowej i celowościowej art. 3 ust. 4, a także art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w zakresie, w jakim przepisy te mogłyby być – ze względu na art. 2 pkt 1 *in fine* tej ustawy – ewentualnie zastosowane w odniesieniu do nieruchomości miejskich położonych na terenie, dla którego nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, znajdują potwierdzenie również w wykładni historycznej. Pojęcie nieruchomości rolnej zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego przez ustawę z 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi⁴⁶ i zastąpiło wcześniej używane pojęcie nieruchomości ziemskiej⁴⁷, nawiązujące przede wszystkim do położenia nieruchomości⁴⁸, bynajmniej nie po to, aby wzmacniać prywatną gospodarkę rolną, lecz po to, aby ściśle reglamentować obrót nieruchomościami wykorzystywanymi w rolnictwie bez względu na to, gdzie były położone. W odniesieniu do gruntów państwowych, nazywanych również terenami państwowymi⁴⁹, dawny podział gruntów państwowych na położone w miastach i osiedlach oraz inne grunty państwowe utrzymywał się do 1 sierpnia 1985 r.⁵⁰ Dopiero art. 91 i 92 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości za kryterium decydujące o przyporządkowaniu gruntów państwowych Państwowemu Funduszowi Ziemi lub zasobom gruntów tworzonych na podsta-

⁴⁵ Przypomnieć wypada, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (art. 2 Konstytucji RP), w którym podstawę ustroju gospodarczego stanowi społeczna (a nie spekulacyjna) gospodarka rynkowa, oparta między innymi na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej (art. 20 Konstytucji RP). Wykorzystywanie przewagi nad innymi uczestnikami obrotu w postaci ustawowego prawa pierwokupu przez powołaną z mocy ustawy do wykonywania określonych ustawowo zadań państwową osobę prawną dla celów wyłącznie spekulacyjnych jest rażącym naruszeniem konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej.

⁴⁶ Dz. U. Nr 39, poz. 172.

⁴⁷ Pojęcie to wprowadziło rozporządzenie Rady Ministrów z 1 września 1919 r. normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich, Dz. U. Nr 73, poz. 228.

⁴⁸ Szerzej: A. Lichorowicz, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. SK 5/01*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 131-132.

⁴⁹ Zob. art. 232 § 1 k.c. i inne przepisy tytułu II księgi drugiej Kodeksu cywilnego w brzmieniu sprzed 1 sierpnia 1985 r.

⁵⁰ Data wejścia w życie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. Nr 22, poz. 99, która między innymi uchyliła ustawę z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz. U. 1969, Nr 22, poz. 159 ze zm.

wie tej ustawy przyjęły przeznaczenie gruntów w planach zagospodarowania przestrzennego. Kryterium przeznaczenia w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej było też zasadniczym kryterium włączenia od 1 stycznia 1992 r. nieruchomości państwowych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁵¹.

Otwarcie zasobu na nieruchomości rolne przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów (art. 2 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) odnieść trzeba do nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej (art. 1 pkt 1 *in principio* przywołanej ustawy). Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w definicji nieruchomości rolnej wyłącza z zakresu tego pojęcia nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, podczas gdy ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zwięża zakres jej zastosowania przede wszystkim do nieruchomości rolnych położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej. Nie ma więc korelacji między tymi ustawami. Wspólne jest natomiast to, że przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego nie jest elementem istotnym w definicji nieruchomości rolnej zawartej w Kodeksie cywilnym. Ustawodawca przyjmuje, że mogą istnieć nieruchomości rolne, które w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczane na cele inne niż rolne. Tym samym ustawodawca skłania się do poglądu, że dopiero wyłączenie gruntów z produkcji rolnej powoduje, iż dana nieruchomość traci charakter nieruchomości rolnej⁵². Skoro jednak do użytków rolnych położonych w granicach administracyjnych miast nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to nie można stosować ani definicji, ani procedury przewidzianej w tej ustawie przy kwalifikacji jakiejś nieruchomości jako rolnej. W oparciu o przepisy rangi ustawowej – nawet te, które należą do prawa publicznego – nie można zakwalifikować nieruchomości gruntowej położonej w mieście do którejś z kategorii mającej

⁵¹ Art. 1 pkt 1 w związku z art. 12 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

⁵² Zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się, co do zasady, rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów.

doniosłość w prawie prywatnym (rolna – nierolna)⁵³. Nie ma również ustawowego przymusu rolniczego wykorzystywania użytków rolnych położonych w miastach do działalności wytwórczej w rolnictwie. W tej sytuacji to strony umowy o przeniesienie własności nieruchomości gruntowej położonej w mieście określają, czy ma ona charakter rolny, czy nierolny⁵⁴.

Historia zatoczyła więc koło i pojęcie nieruchomości rolnej bardzo zbliżyło się swoim zakresem do przedwojennego pojęcia nieruchomości ziemskiej. Szkoda tylko, że na etapie gospodarki nakazowo-rozdzielczej zatrzymał się rozwój przepisów określających rodzaje i istotne cechy użytków gruntowych oraz procedur kwalifikacji i klasyfikacji tych użytków.

Jak wskazano wyżej, zakwalifikowanie nieruchomości gruntowej, będącej przedmiotem zamierzonego przeniesienia własności do kategorii, którymi posługuje się prawo prywatne, stwarza notariuszom i stronom czynności poważne trudności w związku z tym, że *nolens volens* muszą korzystać z regulacji publicznoprawnych zawartych w aktach podstawowych i z instrumentarium prawa publicznego. Jedynym, choć nader wątpliwym, usprawiedliwieniem tej praktyki jest art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Nieprawidłowe zakwalifikowanie nieruchomości do kategorii nierolnych w przypadku, gdy nabywcą jest cudzoziemiec z Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz gdy w grę może wchodzić ustawowe prawo pierwokupu lub prawo nabycia Agencji Nieruchomości Rolnych działającej na rzecz Skarbu Państwa, rodzi niebezpieczeństwo ustalenia nieważności czynności prawnej. Winna istnieć klarowna procedura pozwalająca usunąć pojawiające się w praktyce wątpliwości wzorowane na procedurze przewidzianej w art. 37 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przypadku zamiaru

⁵³ Byłoby to możliwe przy zastosowaniu załącznika nr 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków (zwl. ust. 3). Przepisy te budzą, jak wskazano wyżej w tekście, wątpliwości konstytucyjne, a nadto nie uwzględniają znaczenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Należy też zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 92 ust. 2 *in fine* ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości, dla których ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, nie uznaje się za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne.

⁵⁴ Ta swoboda stron doznaje jednak ograniczenia w prawie podatkowym, gdyż przepisy tego prawa posługują się pojęciem gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym, które to pojęcie – wbrew art. 217 Konstytucji RP – wypełnione jest treścią zawartą w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

przeniesienia własności nieruchomości na cudzoziemca z Europejskiego Obszaru Gospodarczego rolę tę pełni procedura ubiegania się o zgodę ministra właściwego w sprawach wewnętrznych. Organ ten umorzy postępowanie jako bezprzedmiotowe, jeśli ustali, że nieruchomość nie jest ani rolna, ani leśna.

Natomiast w przypadkach, w których w grę może wchodzić ustawowe prawo pierwokupu, jeżeli notariusz uzna, że oświadczenie woli właściciela nieruchomości gruntowej o bezwarunkowym przeniesieniu prawa własności byłoby sprzeczne z prawem, gdyż nieruchomość ta ze względu na jej charakter rolny, objęta jest ustawowym prawem pierwokupu Agencji Nieruchomości Rolnych, powinien odmówić sporządzenia aktu notarialnego⁵⁵. Na odmowę sporządzenia bezwarunkowego aktu notarialnego osoba zainteresowana – a więc również potencjalny nabywca nieruchomości – będzie mogła wnieść zażalenie do sądu okręgowego. Do rozpoznania zażalenia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego⁵⁶. Nie wydaje się, aby była to procedura odpowiednia do rozstrzygnięcia, czy Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo pierwokupu, gdyż co najmniej wątpliwe jest, czy ewentualne pozytywne dla żalącego się rozstrzygnięcie w postępowaniu zażaleniowym przesądza o oddaleniu powództwa Agencji o stwierdzenie nieważności umowy przenoszącej własność nieruchomości⁵⁷. Przedstawionej tu procedury nie da się zastosować w odniesieniu do przysługującego Agencji prawa nabycia⁵⁸, ponieważ zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Sądu Najwyższego⁵⁹ umowę przeniesienia własności nieruchomości w wypadku przewidzianym w art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego sporządza się jako umowę bezwarunkową, a swe oświadczenie Agencja Nieruchomości Rolnych składa nabywcy nieruchomości, którą uznaje za rolną⁶⁰.

⁵⁵ Art. 81 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz. U. 2008, Nr 189, poz. 1158 ze zm.

⁵⁶ Art. 83 § 1 Prawa o notariacie.

⁵⁷ Powództwo takie przewidziane jest w art. 9 ust. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

⁵⁸ Art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

⁵⁹ Zapoczątkowaną postanowieniem z 17 października 2004 r., IV CK 121/04, OSNC 2005, nr 11, poz. 191.

⁶⁰ Przy takiej wykładni instytucja przewidziana w art. 4 ust. 1 u.k.u.r. nabrała cech wywłaszczenia w znaczeniu konstytucyjnym. Otwarte zatem stają się pytania o cel publiczny (art. 21 ust 2. Konstytucji RP) i konieczność zastosowania tej instytucji (*argumentum a minori ad maius* z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Ustawodawca w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego traktuje Agencję Nieruchomości Rolnych jak podmiot prawa prywatnego. Nie powinno to jednak przesłaniać faktu, że Agencja, a już na pewno jej jedyny organ – Prezes, jest podmiotem publicznoprawnym, realizującym (również w drodze aktów jednostronnych) zadania wynikające z polityki państwa⁶¹. Agencja i jej Prezes łączą, w sposób dający się rozdzielić jedynie w doktrynalnych rozważaniach, uprawnienia wynikające z państwowego *dominium* z uprawnieniami wynikającymi z państwowego *imperium*. Chociaż ustawodawca dla osiągnięcia konstytucyjnie legitymowanego celu w postaci gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa wyposażył Prezesa Agencji w instrument, któremu nadał kształt cywilnoprawnego oświadczenia woli, a nie aktu administracyjnego, nie powinno to wiązać się z ryzykiem właściciela nieruchomości gruntowej, wybrany przezeń kontrahent nie stanie się właścicielem tej nieruchomości, gdyż w jego miejsce wstąpi Agencja, lub że zostanie w ciągu miesiąca wywłaszczony. Byłoby to nadmierne i niekonieczne ograniczenie prawa własności w demokratycznym państwie prawnym, w którym państwo nie powinno zastawiać pułapek na obywatela, a pewność obrotu nieruchomościami jest wartością ukształtowaną w drodze długiej tradycji i stanowi wręcz składnik kultury prawnej. Stąd też w wątpliwych wypadkach właściciel nieruchomości gruntowej winien mieć możliwość uzyskania, w formie decyzji, stanowiska Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych co do tego, czy w konkretnych uwarunkowaniach przedmiotowych⁶² i podmiotowych⁶³ przedmiot zamierzonej czynności prawnej jest objęty uprawnieniami Agencji w postaci prawa pierwokupu lub prawa nabycia. Ze względu na to, że w sprawie występują w znacznym natężeniu aspekty prywatnoprawne, decyzja Prezesa powinna być ostateczna w postępowaniu administracyjnym, a stronom przysługiwałoby odwołanie do sądu powszechnego właściwego ze względu na położenie nieruchomości. Prawomocne orzeczenie ustalające, że przedmiot zamierzonej czynności objęty jest uprawnieniami Agencji Nieruchomości Rol-

⁶¹ Zob. art. 6 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

⁶² Chodzi o analizowane wyżej w tekście sytuacje, w których nieruchomość gruntowa jest zróżnicowana pod względem ewidencyjnym i planistycznym, a także o sytuacje, w których przedmiotem zbycia jest udział w prawie własności nieruchomości gruntowej.

⁶³ W praktyce wątpliwości może budzić zbycie nieruchomości gruntowej na rzecz osoby, która swoją bliskość wywodzi z pozostawania ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu (art. 3 ust. 5 pkt 1 i art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w związku z art. 4 pkt 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

nych, nie obligowałyby właściciela nieruchomości do przeniesienia jej własności. Nie obligowałyby też Agencji do wykonania jej uprawnień, a jedynie wyjaśniałyby sytuację prawną przedmiotu zamierzonej czynności prawnej⁶⁴.

Właściciel nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w razie braku planu miejscowego wykorzystywanej na cele rolne i leśne, który chciałby dokonać podziału tej nieruchomości, nie zawsze znajdzie się w jasnej sytuacji prawnej, dlatego że ustawodawca zdecydował się pewne podziały nieruchomości reglamentować, a w stosunku do innych podziałów nieruchomości pozostawił właścicielom pełną swobodę, jeśli nie uwzględniać tego, że operat podziału musi być wykonany przez uprawnionego geodetę. Niezbyt fortunna jest bowiem decyzja ustawodawcy, aby podział nieruchomości uregulować w ustawie o gospodarce nieruchomościami, mimo że podział nieruchomości wykazuje bardzo ściśle związki z problematyką kształtowania ładu przestrzennego, co uzasadniałoby umieszczenie stosownych przepisów w akcie normatywnym regulującym planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Podział nieruchomości wykazuje również ściśle związki z kształtowaniem ładu ewidencyjnego, co z kolei uzasadniałoby – również ze względu na aspekty czysto techniczne – umieszczenie przepisów o podziale nieruchomości w Prawie geodezyjnym i kartograficznym. Nieuwzględnienie tych postulatów znacząco potęguje wątpliwości właściciela nieruchomości co do tego, czy zamierzony przezeń podział nieruchomości wymaga decyzji organu wykonawczego gminy, czy może być dokonany bez takiej decyzji. W praktyce ciężar rozstrzygnięcia tej zasadniczej wątpliwości spada w pierwszej kolejności na uprawnionego geodetę, który w wykonaniu umowy z właścicielem nieruchomości sporządza operat podziału. Jeśli w sprawie niewymagającej decyzji właściciel nieruchomości ze względów oportunistycznych wystąpił o wydanie decyzji podziałowej, a właściwy organ wyda decyzję zatwierdzającą podział⁶⁵, mimo że podział był w świetle art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami niereglamentowany, to może okazać się – nieraz po latach – iż zostanie stwierdzona nieważność tej decyzji jako

⁶⁴ Byłoby to z pewnością lepsze rozwiązanie, aniżeli spotykane w praktyce próby uzyskania stanowiska Agencji co do tego, czy skorzysta ze swych uprawnień, podejmowane przed dokonaniem czynności prawnej (na wszelki wypadek jako umowy warunkowej) lub pospieszne „rozwiązanie” umowy warunkowej przed złożeniem przez Agencję oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu.

⁶⁵ Art. 96 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

wydanej bez podstawy prawnej. Jeśli natomiast podział nieruchomości był reglamentowany, a właściciel nieruchomości nie wystąpił o wydanie decyzji zatwierdzającej podział, to może okazać się, że starosta jako organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków odmówi uwzględnienia w tej ewidencji działek, które miałyby powstać w wyniku tego podziału⁶⁶. Poza tym kryteria, za pomocą których ustawodawca w art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłącza niektóre podziały nieruchomości z administracyjnoprawnej reglamentacji, są nader nieprecyzyjne⁶⁷. Jeżeli właściciel nieruchomości gruntowej obejmującej różne użytki gruntowe chciałby – dla uniknięcia wątpliwości mogących powstać na tle wykładni art. 3 ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – podzielić nieruchomość w taki sposób, że linie rozgraniczające powstałe w wyniku podziału działki ewidencyjnej pokrywałyby się z liniami wyznaczającymi kontury poszczególnych użytków gruntowych, to musiałby uwzględnić również przepis art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami i zadbać o to, aby wydzielane działki gruntu nie były mniejsze aniżeli 0,3000 ha⁶⁸, co nie zawsze odpowiada powierzchni „nierolnych” użytków gruntowych. Jeżeli natomiast w granicach powstałej w wyniku podziału co najmniej 30-arowej działki ewidencyjnej znajdują się również użytki rolne, to – dla uniknięcia zarzutu obejścia prawa – nie powinno się przenosić prawa własności tej działki na ten sam podmiot, na który przeniesiono własność innej działki o powierzchni, która razem z powierzchnią tej pierwszej działki przekracza 5 ha.

Jeżeli w odniesieniu do konkretnego obszaru nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, właściciel nieruchomości może wnioskować o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja ta

⁶⁶ Nie jest jasna procedura i formalna postać tej odmowy. Z art. 22 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego wynika jedynie, że starosta winien żądać od osoby zgłaszającej zmianę danych objętych ewidencją gruntów i budynków również „innych niezbędnych” do wprowadzenia zmian dokumentów. Może więc żądać decyzji zatwierdzającej podział. W jaki sposób powinien zareagować starosta, jeśli zgłaszający zmianę twierdzi, że podział nie wymaga decyzji? Przepisy ustaw nie dają na to pytanie odpowiedzi. Ponieważ chodzi o ograniczenie uprawnień właścicielskich, gdyż podział ma służyć identyfikacji określonych części powierzchni ziemskiej, a tym samym umożliwić ich wprowadzenie do obrotu, należy opowiedzieć się za tym, że odmowa wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków powinna mieć formę decyzji.

⁶⁷ Szerzej na ten temat: B. Wierzbowski, *Podział nieruchomości przeznaczonych lub wykonywanych na cele rolne i leśne*, „Studia Iuridica Agraria” 6, 2007, s. 109-124.

⁶⁸ Na podstawie lektury anonsów prasowych można stwierdzić, że przepis ten wywołał niezamierzony przez ustawodawcę skutek, gdyż liczne są oferty sprzedaży 30-arowych działek budowlanych.

do niczego nie zobowiązuje. Stanowi natomiast wzorzec oceny, czy wymagający decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości jest dopuszczalny.⁶⁹ Warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu określone w decyzji o warunkach zabudowy⁷⁰ mogą nigdy nie zostać spełnione, gdyż decyzja nie zostanie „skonsumowana”. Natomiast zatwierdzony decyzją organu wykonawczego gminy podział nieruchomości wywoła skutki w postaci ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków nowych działek ewidencyjnych, które będą mogły zostać wprowadzone do obrotu jako nieruchomości gruntowe. Dzięki temu można w praktyce ominąć rygorystyczny zakaz dzielenia nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne na działki o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, co zapewne nie było zamiarem ustawodawcy.

Trudności praktyczne powstają natomiast wówczas, gdy inwestor (niekoniecznie właściciel nieruchomości) ubiega się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, mając stanowczy zamiar zmiany zagospodarowania terenu. Decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją związaną i winna być wydana w razie łącznego spełnienia przewidzianych w ustawie warunków⁷¹. Warunki te odnoszone są do „terenu”, który, jak wskazano wyżej, nie ma ustawowej definicji. W praktyce pojawiła się tendencja, aby na użytek postępowania, którego przedmiotem jest ewentualne wydanie decyzji o warunkach zabudowy, utożsamiać pojęcie terenu z pojęciem działki ewidencyjnej. Wątpliwym – ze względu na to, że pojęcie działki ewidencyjnej nie jest pojęciem ustawowym⁷² – uzasadnieniem tej praktyki jest art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

W sytuacji, w której zamierzona zmiana zagospodarowania terenu odnosi się do części powierzchni ziemskiej stanowiącej jedynie fragment działki ewidencyjnej, a w odniesieniu do terenu pojmowanego jako całość działki ewidencyjnej nie byłoby możliwe wydanie decyzji o warunkach zabudowy⁷³, inwestor zmuszony jest do dokonania nieregła-

⁶⁹ Art. 94 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁷⁰ Art. 64 ust. 1 w związku z art. 54 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁷¹ Art. 61 ust. 1-5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁷² Najbliższe temu pojęciu zdefiniowanemu w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków jest pojęcie działki gruntu zdefiniowane w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym przez działkę gruntu należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą całość lub część nieruchomości gruntowej.

⁷³ Np. działka ewidencyjna ma obszar 1,5 ha, w całości stanowi użytki rolne klasy III i położona jest poza miastem, a inwestor zamierza wznieść obiekt budowlany na obszarze 10 arów.

mentowanego podziału nieruchomości, aby „teren” spełniał warunki ustawowe. Efekt takiego postępowania, będącego konsekwencją niezbyt fortunnego wyboru ustawodawcy aktu, w którym uregulował problematykę podziału nieruchomości, nie zawsze jest korzystny dla kształtowania ładu przestrzennego⁷⁴.

Powyższa analiza pozwala na konkluzję, że bardzo często granice uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej wyznaczają nie ustawy, lecz przepisy wykonawcze do Prawa geodezyjnego i kartograficznego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a nawet akty administracyjne w postaci decyzji o warunkach zabudowy. Stan ten jest tolerowany zarówno w obszarze stosowania prawa publicznego, jak i w obszarze stosowania prawa prywatnego bez żadnego konstytucyjnego uzasadnienia i bez głębszej refleksji prawniczej. Dopiero trudności praktyczne ze stosowaniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego spowodowały bliższe zainteresowanie stosunkiem ustawowego pojęcia „nieruchomość rolna” do zdefiniowanego w akcie podustawowym pojęcia „użytek rolny”. To ostatnie pojęcie zostało w praktyce notarialnej wyraźnie dowartościowane. Zanim w prawie geodezyjnym zasady podziału regulowanej materii na materię ustawową i podustawową zostaną dostosowane do wymagań konstytucyjnych, należałoby upowszechnić i umacniać taki kierunek wykładni ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zgodnie z którym przy ocenie, czy Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo pierwokupu lub prawo nabycia, należy doniosłość prawną przyznać nie powierzchni nieruchomości gruntowej, lecz powierzchni znajdujących się w jej granicach użytków rolnych, a gdy przedmiotem czynności prawnej jest udział w prawie własności nieruchomości gruntowej, należy ustalać odpowiadającą temu udziałowi powierzchnię użytków rolnych.

Należałoby też ponownie zastanowić się nad umiejscowieniem i treścią przepisów regulujących podział nieruchomości, tak aby lepiej służyły kształtowaniu zarówno ładu ewidencyjnego, jak i przestrzennego, nie ograniczając bardziej aniżeli to konieczne w demokratycznym państwie prawnym, praw właściciela nieruchomości gruntowej.

⁷⁴ Zgodnie zaś z art. 64 ust. 1 w związku z art. 56 zdanie drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepis art. 1 ust. 2 tej ustawy, wymieniający wartości uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy.

SPATIAL PLANNING AND LAND AND BUILDINGS REGISTERS VIS-À-VIS REAL ESTATE OWNERSHIP LAW

Summary

The subject of the paper is the influence of spatial planning and the data entered in land and buildings registers on the application of real estate ownership law. The author points to some practical difficulties arising from the fact that certain parts of land are differently classified in private and public law. This concerns, in particular, the following notions: 'nieruchomość gruntowa' ('a parcel of real estate'), 'użytek rolny' ('arable land') and 'teren' ('area'). These differences in interpretation of those notions in private and public law create a specific uncertainty when the owner of a parcel of real estate wishes to transfer the title to that property to another person, and more specifically, there is a concern that the Agency for Agricultural Property may decide to rely on the rights available to it when purchasing land for and on behalf of the State Treasury.

The author proposes to define the term 'arable land' in a statute and create a procedure of explaining possible interpretational doubts before any property is conveyed and a deed finalised. *De lege lata* the author also postulates that in practice all doubts regarding the semantic interpretation of the above notions be removed in favour of the right to property (*in dubio pro proprietate*).

LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E IL CATASTO TERRENI E FABBRICATI VERSUS IL DIRITTO DI PROPRIETÀ SUGLI IMMOBILI

Riassunto

L'articolo ha per oggetto l'incidenza della pianificazione urbanistica e delle informazioni contenute nel catasto terreni e fabbricati sull'esercizio del diritto di proprietà sui fondi immobiliari. L'autore indica le difficoltà pratiche dovute al fatto che alcune parti della superficie del suolo sono classificate in modo diverso nel diritto privato e in quello pubblico. In particolare, si tratta delle complicazioni derivanti dal rapporto tra i concetti quali: "fondo immobiliare", "coltivi" e "terreno". Le difficoltà in questione danno origine all'incertezza circa la situazione del proprietario di un immobile agricolo intenzionato a trasferire il diritto di proprietà. L'ambiguità dei concetti provoca infatti l'incertezza riguardo al fatto se l'Agenzia degli Immobili Agricoli deciderà o meno di voler usufruire dei poteri previsti dalla legge sull'acquisto degli immobili al Tesoro.

L'autore suggerisce di definire il termine "coltivi" nell'ambito della legge e di creare una procedura volta a chiarire i dubbi prima di procedere alla stesura degli atti notarili. *De lege lata* l'autore propone di risolvere i dubbi interpretativi direttamente nella prassi a vantaggio del diritto di proprietà (*in dubio pro proprietate*).

JOSÉ MARTÍNEZ

Obrót nieruchomościami rolnymi w procesie integracji europejskiej*

1. Obrót nieruchomościami rolnymi i swoboda przepływu kapitału

Prawna regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi jest sprzeczna z europejską swobodą przepływu kapitału¹. Kraje członkowskie Unii Europejskiej (UE) mają kompetencje do definiowania i przestrzegania interesu ogólnego w zakresie utrzymania samodzielnego i wydajnego sektora rolnego². Konflikt unaocznia się przede wszystkim w konkretnych przypadkach, w których zabrania się nierolnikom nabywania gruntów rolnych w celu wykorzystania ich w celach nierolniczych, w szczególności jako lokatę kapitału³. Konflikt ten jest szczególnie widoczny w Austrii. W listopadzie

* *Grüner Grundverkehr im europäischen Integrationsprozess* (tłumaczenie: Maciej Łyk).

¹ Zob. Ch. Schneider, *Österreichisches Grundverkehrsrecht*, Wien 1996, s. 79 i n.; H. Kraft, *Die Regelung des Grundverkehrs*, w: W. Hummer, W. Obwexer (red.), *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*, s. 387 i n.; M. Kemmerer, *Kapitalverkehrsfreiheit und Drittstaaten*, Baden-Baden 2010.

² Na temat określenia interesu wspólnotowego zob. R. Uerpmann, *Das öffentliche Interesse*, Tübingen 1999, s. 245 i n.

³ Tym samym nie zostaje uwzględniony problem ograniczenia obrotu nieruchomościami budowlanymi. Zob. G. Herzig, *Grundverkehr und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, „Wirtschaftsrechtliche Blätter” 1999, s. 395 i n.; M. Borraccetti, *La proprietà fondiaria e la tutela delle libertà fondamentali*, „Rivista di Diritto Agrario” 1999, s. 270 i n.; J. Glöckner, *Grundverkehrsbeschränkungen und Europarecht*, EuR 2000, s. 592 i n.; A. Lengauer, *Common Market*, „Law Review” 2000, s. 181 i n.; Ch. Schneider, *Die „Konle“-Entscheidung des EuGH und ihre Auswirkungen auf das österreichische Grundverkehrsrecht*, „Zeitschrift für Verwaltung” 2000, s. 16 i n.; G. Jazottes, *Droit européen des affaires. La libre circulation des capitaux*, „Revue trimestrielle de droit commercial et de droit économique” 2000, s. 229 i n.; A. Fischer, *Die Kapitalverkehrsfreiheit in der Rechtsprechung des EuGH*, „Zeitschrift für europarechtliche Studien” 2000, s. 391 i n.; C. Weber, *Neue Konturen des gemeinschaftsrechtlichen Staatshaf-*

2009 r. Komisja Europejska wystosowała oficjalne wezwanie do rządu austriackiego, a w październiku 2010 r. wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE⁴. Przedmiotem sprawy były przepisy zawarte w ustawie o obrocie nieruchomościami landu Vorarlberg, które ograniczają nabywanie gruntów rolnych przez nierolników przede wszystkim w ten sposób, że przyznają rolnikom prawo pierwokupu za cenę przyjętą w danej miejscowości⁵. Komisja uznała tę regulację za nieproporcjonalną. Dopiero po dokonaniu odpowiednich zmian wspomnianej ustawy przez ustawodawcę landu Vorarlberg Komisja, w listopadzie 2011 r., wycofała skargę.

Przedmiot dalszych rozważań koncentruje się wokół kwestii, jak państwa członkowskie definiują krajowe cele w zakresie struktury rolnictwa oraz jakie normy ochronne stosują w obrocie nieruchomościami rolnymi. Swoboda kształtowania tych kwestii jest ograniczona dwoma czynnikami. Z jednej strony należy wymienić orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawie swobody przepływu kapitału. Wprawdzie słusznie ujednotacza ono standardy ochronne krajów członkowskich, ale tym samym częściowo ingeruje w możliwość samodzielnego decydowania państw członkowskich, pozwalając, by rozwiązania innych państw, służące jako modele porównawcze, wpływały na sprawdzanie proporcjonalności, nie uwzględniając kontekstu prawnego, a tym samym warunków realizacji tych modeli⁶. Z drugiej strony natomiast należy wskazać wzmocnienie polityki rolnej po 2013 r.⁷

2. Kompetencja krajów członkowskich do określania celów strukturalnych w rolnictwie w interesie ogólnym

Kraje członkowskie mogą, w zakresie stosowania wolności podstawowych, wprowadzać regulacje w celu ochrony klasycznych interesów publicznych⁸. Przy tym mowa tutaj o celach, które Trybunał Sprawiedli-

tungsanspruchs nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Konle, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ 2001, s. 287 i n.

⁴ Zob. komunikat prasowy Komisji nr IP/09/1762 z 20 listopada 2009 r.; sprawa C-516/10, *Komisja przeciwko Austrii*, ABl. C 13 z 15 stycznia 2011 r., s. 21.

⁵ § 5 w połączeniu z § 6 ust. 2 lit. g ustawy landu Vorarlberg o obrocie nieruchomościami – Grundverkehrsgesetz (VGVG, LGBl. 2004, nr 42; VGVG, LGBl. 2011, nr 39).

⁶ Zob. bliżej punkt 3.1 b) bb) (3).

⁷ Zob. bliżej punkt 2.2.

⁸ Zob. R. Uerpmann, *Das öffentliche Interesse*, Tübingen 1999, s. 250 i n.

wości określa jako względy dobra wspólnego⁹ lub jako leżące w interesie ogólnym¹⁰. Kraje członkowskie mogą – powołując się na te interesy ogólne – w pojedynczych przypadkach odsunąć na dalszy plan interes wspólnotowy w zakresie nieograniczonego przepływu kapitału¹¹. U. Everling mówi o tym, że „zgodnie z obecnym stanem prawa wspólnotowego, w pierwszej linii kraje członkowskie powołane są do podejmowania decyzji polityczno-społecznych i socjalno-politycznych, o ile nie istnieją w konkretnym przypadku uregulowania wspólnotowe”¹². Do tych decyzji należy określenie celów strukturalnych odnoszących się do rolnictwa, w szczególności utrzymanie żywotnej struktury rolnictwa¹³. Jako uzasadnienie służy podstawowa ekonomiczna, socjalna i ekologiczna funkcja rolnictwa w systemach gospodarczych i socjalnych państw członkowskich¹⁴.

Trybunał Sprawiedliwości uznał tę prerogatywę krajów członkowskich¹⁵. Nie podważa jej brzmienie art. 39 ust 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jeżeli tylko w dążeniu do wyznaczonych celów nie ma sprzeczności. W każdym razie to kraj członkowski, a nie Unia jest uprawniony do ustalania celów w zakresie sektora rolnego¹⁶. Powody powściągliwości Trybunału w wypadku polityki dotyczącej rolnictwa nie

⁹ Tak ostatnio wyrok Trybunału z 29 października 2009 r. w sprawie C-246/08, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Finlandii*, par. 40.

¹⁰ Zob. wyrok Trybunału z 2 marca 2010 r. w sprawie C-135/08, *Janko Rottmann przeciwko Freistaat Bayern*, par. 51.

¹¹ J. Bröhmer, w: Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *EUV/AEUV*, wyd. 4, München 2011, art. 65 par. 26.

¹² U. Everling, w: W. Schöne (red.), *Gedächtnisschrift für Knobbe-Keuk*, Köln 1997, s. 607 (622, 625); R. Uerpman, op. cit., s. 253.

¹³ H. Kraft, *Die Regelung des Grundverkehrs*, w: W. Hummer, W. Obwexer (red.), op. cit., s. 417 i n.

¹⁴ Wyczerpująco na ten temat zob. R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht*, Wien 2005, s. 58.

¹⁵ Trybunał z 23 lutego 2003 r. w sprawie C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlösle Weisenberg Familienstiftung*; Ch. F. Schneider, *Kapitalverkehrsfreiheit für EWR-Bürger und Beschränkungen für den Grundstückserwerb*, „European Law Reporter” 2003, s. 384 i n.; D. Buschle, *Homogenität und Reziprozität – Das Urteil Ospelt und der EWR*, „European Law Reporter” 2003, s. 370; N. Dautzenberg, *EuGH zur Kapitalverkehrsfreiheit gegenüber dem Fürstentum Liechtenstein*, „Finanz-Rundschau Ertragsteuerrecht” 2003, z. 21, s. VI; L. Idot, *Acquisitions foncières. Après les résidences secondaires, la Cour se prononce sur le régime autrichien d’acquisition des terres agricoles*, Europe 2003, Novembre Comm, nr 349, s. 20; H. Kraft, *Urteil des EuGH im Fall Ospelt – Auswirkungen auf dem landwirtschaftlichen Grundverkehr*, Ecolex 2003, s. 959 i n.; Ch. Hopp, *EuGH-Verbot der Selbstbewirtschaftungspflicht beim „grünen Grundverkehr”?*, Ecolex 2004, s. 74 i n.; L. Khakzadeh, *Grundverkehrsbehördliche Genehmigung von Rechtserwerben an landwirtschaftlichen Grundstücken*, „Österreichische Juristenzeitung” 2005, s. 281 i n.

¹⁶ Trybunał, sprawa C-370/05, *postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen*, par. 28.

wynikają z jego orzecznictwa, jednakże pewną wskazówkę można znaleźć w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w sprawie *Jahn i inni przeciwko Niemcom* w kwestii wyłączenia przyznał urzędowi państwowym szeroki zakres swobodnej oceny, „because of their direct knowledge of their society and its needs”¹⁷.

2.1. Możliwość ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi jako interes ogólnoeuropejski

Ograniczanie obrotu nieruchomościami rolnymi jest charakterystyczne dla wszystkich krajów członkowskich. Potwierdza je także fakt, że nowe kraje członkowskie w kolejnych etapach rozszerzenia UE wynegocjowały regulacje przejściowe dotyczące ograniczania obrotu tymi nieruchomościami¹⁸. Potrzeba utrzymania takich ograniczeń widoczna jest również po upływie okresów przejściowych¹⁹. Dokładnie 47% powierzchni Unii Europejskiej stanowią tereny określone jako grunty rolne²⁰. Przy tym odsetek gruntów rolnych waha się w dość znacznym stopniu wśród krajów członkowskich: podczas gdy w takich krajach, jak Finlandia czy Szwecja, w których dominują lasy, na grunty rolne przypada mniej niż 10% terytorium, to w Irlandii jest to 66%, w Zjednoczonym Królestwie – 55%, w Polsce nawet 63%, a w Danii aż 75%²¹. Z kolei w Austrii w gospodarce rolnej wykorzystuje się 32% terytorium²².

¹⁷ EGMR, skarga nr 46720/99; 72203/01; 72552/01, wyrok z 30 czerwca 2005 r., NJ 2005, 513; NJW 2005, 2907; ZOV 2006, 63, par. 91.

¹⁸ Zob. M. Schladebach, *Der Vertrag über den Beitritt zur EU*, „Zeitschrift für Landes- und Kommunalverwaltung” 2004, s. 10 i n; S. Lange, *Europarechtskonformität der polnischen Grunderwerbsbeschränkungen*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2004, s. 266 (267); C. Dohme, *Der Erwerb landwirtschaftlicher Nutzflächen in Polen durch Ausländer: unter besonderer Betrachtung des Gesetzes zum Erwerb von Grundstücken durch Ausländer und des Beitritts Polens zur Europäischen Union*, Frankfurt am Main 2008.

¹⁹ Zob. protokół nr 1 w sprawie nabycia nieruchomości w Danii, ABl. C 191/199, s. 68; Protokół nr 6 o nabyciu drugiego domu na Malcie, ABl. L 236/2003, s. 947; przegląd szczególnych regulacji względnie regulacji przejściowych w sprawie nabycia nieruchomości w państwach członkowskich dostępny na: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_capital/124404_de.htm.

²⁰ Komisja Europejska, *Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information-Report 2011*, s. 138; definicja – zob. s. 10-11; URL: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2011/RD_2011.pdf; definicja – zob. s. 2.

²¹ Komisja Europejska, *Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information-Report 2011*, s. 138.

²² Zob. http://www.statistik.at/web_de/services/datenbank_superstar/.

Grunt rolny jest nie tylko miejscem produkcji, ale zarazem czynnikiem produkcji²³. Ponieważ ziemia jest dla rolnictwa elementem koniecznym, a jednocześnie nie ma możliwości jej pomnożenia, nie można go więc zrównywać z innymi aktywami ani w ramach gospodarki narodowej, ani w ich społecznym znaczeniu²⁴. Dlatego w porządkach prawnych krajów członkowskich widoczny jest konsensus, iż wykorzystywanie gruntów rolnych nie może być całkowicie pozostawione działaniom wolnego rynku²⁵. Dlatego też Federalny Trybunał Konstytucyjny wskazuje na fakt, że „sprawiedliwy porządek prawny i społeczny tym bardziej zmusza do tego, aby uwypuklać interesy ogółu wobec ziemi w dużo silniejszym stopniu, aniżeli w przypadku dóbr majątkowych”²⁶.

Jeśli kraje związkowe zgadzają się z tym, że zdrowa, samodzielna struktura rolnictwa musi zostać utrzymana bądź utworzona, konkretne cele mogą być zróżnicowane nawet w dość dużym stopniu. Przyczyny leżą w tym przypadku w geograficznych i społeczno-politycznych uwarunkowaniach poszczególnych krajów członkowskich²⁷. Podczas gdy w Szwecji lub Finlandii na pierwszym miejscu wymieniane jest wykorzystanie rolnicze terenów do tej pory niezamieszkałych²⁸, to francuska perspektywa zwrócona jest przede wszystkim ku zapobieganiu migracji ludności ze wsi do miasta oraz zagwarantowaniu wystarczającego zaopatrzenia²⁹. W przypadku Austrii cele ustanowione w ustawie o obrocie nieruchomościami w Górnej Austrii mogłyby służyć jako przykład w zakresie utrzymania struktury rolnej małych i średnich gospodarstw rolnych³⁰.

Sformułowanie przez kraje członkowskie różnych celów nie jest sprzeczne z określeniem istotnego dla prawa europejskiego interesu ogólnego. Siłą rzeczy interes narodowy, który na płaszczyźnie wewnątrzkra-

²³ H. Siebert, O. Lorz, *Einführung in die Volkswirtschaftslehre*, wyd. 15, Stuttgart 2007, s. 41.

²⁴ E. Grimmel, *Der ökonomische Produktionsfaktor Boden aus ökologischer Sicht*, „Zeitschrift für Sozialökonomie” 31, 1994, s. 29 i n.

²⁵ Por. W. Winkler, *Gesetzliche Vorkaufsrechte an landwirtschaftlichen Grundstücken in der Gesetzgebung europäischer Länder*, w: R. Hendler, M. Ibler, J. Martínez (red.), *FS Götz*, Göttingen 2005, s. 323 i n.

²⁶ BVerfGE 21, 73 [82 i n.].

²⁷ Komisja Europejska, *Rural Development in the European Union...*, s. 11.

²⁸ P. Balchin, L. Sykora, G. Bull, *Regional Policy and Planning in Europe*, London 1999, s. 83.

²⁹ W. Neumann, H. Unterwedde, *Raumordnungspolitik in Frankreich und Deutschland*, Stuttgart 1994, s. 18.

³⁰ § 4 ust. 2 nr 2 Oö. Grundverkehrsgesetz 1994 (LGBl. 1994, nr 88).

jowej jawi się po prostu jako interes publiczny, z perspektywy europejskiej jest jednym z wielu interesów. Interes austriacki jest sprzeczny z interesem wspólnotowym i interesami 26 innych krajów członkowskich. Interesy krajów członkowskich są w tym samym wymiarze interesami szczególnymi³¹. Oznacza to, że dochodzenie interesów ogólnych niekoniecznie czyni z nich interesy ogólne. Decydujące jest tutaj raczej albo prawnowspólnotowe uznanie za interes ogólny lub konsensus krajów członkowskich w sprawie interesów ogólnych.

W przypadku obrotu nieruchomościami rolnymi występuje pierwsze rozwiązanie, ponieważ prawo wspólnotowe daje możliwość uwzględnienia w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi interesów poszczególnych krajów członkowskich. I tak art. 39 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) wymaga uznania różnic strukturalnych oraz w zakresie uwarunkowań naturalnych różnych regionów rolniczych, które siłą rzeczy muszą zostać zdefiniowane przez dane państwo. Zgodnie z tym Trybunał Sprawiedliwości uwzględnia w sprawie *przeciwko Festersenowi*³² osobliwości duńskiej struktury rolnictwa w stosunku do innych krajów członkowskich, skoro uznaje, że „przepisy krajowe, mające na celu zapobieganie nabywaniu gruntów rolnych w celach czysto spekulacyjnych w państwie członkowskim, w którym grunty rolne stanowią ograniczony zasób naturalny, odpowiadają celowi służącemu interesowi ogólnemu”³³.

2.2. Konieczność uzyskania zezwolenia jako instrument zabezpieczenia interesu ogólnego

Realizacja kompetencji państw członkowskich w celu indywidualnego ustalania celów interesu ogólnego odzwierciedla w pierwszej linii także wybór specyficznych instrumentów ochronnych. Występują tutaj dwa modele³⁴. Większość krajów europejskich podporządkowuje obrót nieruchomościami rolnymi ogólnej konieczności uzyskania zezwolenia. Do tych

³¹ Zob. R. Uerpman, op. cit., s. 254.

³² Wyrok Trybunału z 25 stycznia 2007 r. sprawa C-370/05, *postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen*.

³³ Ibidem, par. 33.

³⁴ Por. S. K. Wagemann, *Funktion und Bedeutung von Grundstücksregistern: Eine rechtsvergleichende Studie zum Liegenschaftsrecht von Deutschland, England und Frankreich*, Heidelberg 2002; D. Stefani, *Grundstückverkehr in der Schweiz, Deutschland und Italien: Eine rechtsvergleichende Arbeit zum materiellen Recht und internationalen Privatrecht*, Bern 2000.

krajów należą w szczególności kraje związkowe w Austrii³⁵, Niemcy³⁶, Holandia³⁷ i Francja³⁸. Drugi model występuje w małej grupie państw, które przewidują konieczność uzyskania zezwolenia jedynie w konkretnych przypadkach. Do tej grupy należą na przykład Zjednoczone Królestwo (gdy chodzi o regiony górskie³⁹) oraz Dania (w przypadku gospodarstw o znacznej wielkości)⁴⁰.

2.3. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące wymogu uzyskania zezwolenia

Trybunał Sprawiedliwości UE rozważył prawnowspólnotowe odniesienia zarówno ogólnego wymogu uzyskania zezwolenia w związku z regulacjami w Austrii, jak również ze specyficznymi zastrzeżeniami odnośnie do Danii.

Prawnospólnotowe ramy oceny obrotu nieruchomościami rolnymi tworzy przede wszystkim swoboda przepływu kapitału zgodnie z art. 63 TfUE, która znajduje zastosowanie również w polityce rolnej zgodnie z art. 38 ust. 1 tego Traktatu. Swoboda przepływu kapitału gwarantuje między innymi obywatelom i przedsiębiorstwom na terytorium innego państwa członkowskiego prawo do inwestowania w nieruchomości, to jest nabywanie nieruchomości, korzystanie z nich i dysponowanie nimi⁴¹. Taka interpretacja jest potwierdzona przez nomenklaturę w zakresie przepływu kapitału w załączniku nr 1 wytycznej w sprawie przepływu kapitału⁴².

Instrumenty prawne, które powstrzymują obcokrajowców od inwestycji w jednym z krajów członkowskich lub ludność miejscową od inwe-

³⁵ Zob. bliżej G. Lienbacher, *Grundverkehrsrecht*, w: S. Bachmann, *Besonderes Verwaltungsrecht*, wyd. 7, Wien 2008, s. 403-404.

³⁶ H. Steffens, *Die Bodenverkehrsgenehmigung*, Göttingen 1963.

³⁷ Art. 37-52 Grundstücksverkehrsgesetz z 26 marca 1981 r.; A. C. Loeb, *Wet agrarisch grondverkeer*, „Agrarisch Recht” 42, 1982, nr 4, s. 157 i n.

³⁸ B. von Hoffmann, *Das Recht des Grundstückskaufs*, Tübingen 1982, s. 65 i n.

³⁹ A. Wischermann, *Die Rückabwicklung fehlgeschlagener Grundstückskaufverträge*, Baden-Baden 2001, s. 20-21.

⁴⁰ R. Schmidjell, *Einschränkung der Freiheit des Grundverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft: das dänische Grundverkehrsrecht und seine Anwendbarkeit für Österreich*, Regensburg 1992, s. 22 i n.

⁴¹ J. Bröhmer, w: Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), op. cit., art. 63 AEUV, par. 11.

⁴² RL 88/361/EWG, ABl. 1988, nr L 178/5.

stycji w innych krajach członkowskich, są z tego powodu zakazane jako ograniczenia przepływu kapitału⁴³. Do tych instrumentów zalicza się konieczność uzyskania zezwolenia⁴⁴. Z tego punktu widzenia Trybunał Sprawiedliwości sprawdza, czy cele w interesie ogólnym nie mogą zostać osiągnięte za pomocą środków nie tak surowo ograniczających, jak na przykład system zgłoszeń⁴⁵. Takim kryterium jest zatem proporcjonalność, co umożliwi indywidualną ocenę różnego stanu rzeczy. I tak w sprawie *Komisja przeciwko Hiszpanii* Trybunał uznał wynikającą z prawa kartelowego konieczność uzyskania zezwolenia w zakresie gospodarki energetycznej za nieproporcjonalną⁴⁶. Trybunał uznaje również od czasu sprawy *Ospelt i Schlössle Weissenberg*⁴⁷ zarówno ogólne, jak i szczególne wymogi uzyskania zezwolenia, aby zagwarantować, by „sprzedaż działek rolniczych nie powodowała zaprzestanie ich uprawiania lub wykorzystywania, co mogłoby zagrozić ich długoterminowemu wykorzystywaniu do konkretnych celów rolniczych”⁴⁸.

3. Granice kompetencji państw członkowskich

3.1. Ujednolicenie wymogu uzyskania zezwolenia a swoboda przepływu kapitału

Swoboda przepływu kapitału oddziałuje jednakże ujednolicająco w odniesieniu do warunków uzyskania zezwoleń i ogranicza tym samym możliwość kształtowania rzeczywistości w państwach członkowskich. To oddziaływanie jest następstwem dwóch cech porządku prawnego UE: szerokiego działania wolności podstawowych⁴⁹, oraz kompetencji w zakresie interpretacji Trybunału Sprawiedliwości UE⁵⁰. Prawnowspólnotowe wolności

⁴³ G. Ress, J. Ukrow, w: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, wyd. 46, München 2011, art. 63 AEUV par. 134-135.

⁴⁴ G. Herzig, op. cit., s. 395 (397).

⁴⁵ H. Kraft, *Die Regelung...*, s. 405 i n.

⁴⁶ Trybunał, wyrok z 17 lipca 2008 r., sprawa C-207/07, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*.

⁴⁷ Trybunał, z 23 lutego 2003 r., sprawa C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*.

⁴⁸ Ibidem, par. 43.

⁴⁹ M. Hoffmann, *Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags als koordinationsrechtliche und gleichheitsrechtliche Abwehrrechte*, Baden-Baden 2000, s. 20 i n.

⁵⁰ B. Wegener, w: Ch. Calliess, M. Ruffert, *EUV/EGV*, wyd. 3, München 2007, art. 220 EGV par. 12-13; T. Oppermann, C. D. Classen, M. Nettesheim, *Europarecht*, wyd. 5, München

podstawowe, które są interpretowane przez sąd wspólnotowy, jakim jest na przykład Trybunał Sprawiedliwości, mają bezsprzecznie ogromne oddziaływanie unifikujące, jeżeli stanowią one również kryterium orzecznictwa krajów członkowskich. To unifikujące oddziaływanie odzwierciedla się w obrocie nieruchomościami w formalnych i materialnych wymogach dotyczących zezwoleń.

a) Unitaryzacja wymogów formalnych

Wobec wymogów formalnych Trybunał podkreślił ostatnio w sprawie *Woninstichting Sint Servatius* w październiku 2009 r.⁵¹, że wymóg zatwierdzenia w obrocie nieruchomościami jest możliwy tylko wtedy, kiedy opiera się na kryteriach obiektywnych i znanych wcześniej, aby działanie w oparciu o uznanie mogło zostać ograniczone przez organy krajowe i żeby było proporcjonalne⁵². Jakkolwiek wymóg ten wydawałby się sensowny, trudniejsze wydaje się realizowanie go w większości krajów w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi. Przykładem mogą być tutaj Niemcy.

Od 1918 r. obrót nieruchomościami rolnymi jest ograniczony ustawą o obrocie nieruchomościami, obowiązującą we wszystkich landach niemieckich⁵³. Niemiecki prawodawca posługuje się – tak jak inne kraje – klauzulą generalną, w myśl której sprzedaż jest zabroniona, gdyby jej następstwem był nieracjonalny podział nieruchomości⁵⁴. Taki podział nieruchomości zachodzi – według prawa niemieckiego – wtedy, kiedy sprzedaż przeczy środkom podejmowanym w celu polepszenia struktury rolnictwa⁵⁵. Jednak tego typu środki do polepszenia struktury rolnej nie zostały do tej pory skonkretyzowane i zapisane. Prawodawca opiera się w tym przypadku raczej na raporcie rolnym, który powstaje co roku na

2011, § 9, s. 103 i n.; M. Düsing, *Europarecht*, w: M. Dombert, K. Witt (red.), *Agrarrecht*, München 2011, par. 72 i n.

⁵¹ Trybunał, wyrok z 1 października 2009 r. w sprawie C-567/07, *Minister voor Wonen, Wijken en Integratie przeciwko Woningstichting Sint Servatius*.

⁵² *Ibidem*, par. 35.

⁵³ Ustawa o środkach do polepszenia sektora rolnego i zabezpieczenia gospodarstw rolnych i leśnych (GrdstVG), ostatnio zmieniona ustawą z 17 grudnia 2008 r. (BGBl. I, 2586); por.: J. Bauer R. Stürner, *Sachenrecht*, wyd. 18, München 2009. Więcej o rozwoju historycznym zob. J. L. Booth, *Grundstücksverkehrsrecht*, w: M. Dombert, K. Witt (red.), *Agrarrecht*, München 2011, s. 146 i n.

⁵⁴ § 9 ust. 1 nr 1 GrdstVG.

⁵⁵ Zob. OLG Oldenburg, 10 W 2/09, RdL 2009, 329; por.: J. Bauer, R. Stürner, *Sachenrecht*, wyd. 18, München 2009, § 27; J. L. Booth, *op. cit.*

zamówienie rządu niemieckiego⁵⁶. I tak Federalny Sąd Administracyjny odrzucił skargę nierolnika w sprawie zezwolenia, wyjaśniając, że istniał sąsiad rolnik, którego gospodarstwo w zakresie wielkości nie odpowiadało zdefiniowanym przez rząd federalny kryteriom gospodarczym i rolniczym, choć koniecznie potrzebowało tej działki do powiększenia swojej powierzchni⁵⁷. Ze względu na polityczny charakter tego raportu i wynikający z tego faktu brak mocy wiążącej, ogólnoniemiecki raport o stanie rolnictwa nie zawiera – moim zdaniem – wystarczających kryteriów w sensie orzecznictwa Trybunału.

Ten problem występuje w Austrii jedynie w ograniczonym stopniu. Wprawdzie ustawy dotyczące obrotu ziemią w poszczególnych krajach związkowych zawierają tego typu klauzule⁵⁸, ale są one bardziej precyzyjne (konkretne) niż uregulowania niemieckie. Na przykład prawodawca w Tyrolu w zmianach z 2009 r. w klauzuli generalnej w paragrafie 6 ust. 1 przez trzy nowe zapisy dokonał dalszego doprecyzowania w tym zakresie⁵⁹. Z drugiej strony klauzula generalna została skonkretyzowana w paragrafie 7 przez szczególne podstawy do odmowy⁶⁰. Tym samym te kraje związkowe kontynuują austriacką tradycję podejścia odnoszącego się do gospodarstw rolnych regulując obrót nieruchomościami⁶¹. W ramach tego podejścia stosowano zgodnie z tradycją: wymóg rezydencji, klauzulę

⁵⁶ OLG Schleswig, 3 WLw 20/08, decyzja z 3 marca 2009 r., par. 17; Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2011, <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Service/Publikationen/Agrarbericht.html>.

⁵⁷ Zob. OLG Oldenburg, 10 W 2/09, decyzja z 2 lipca 2009 r., RdL 2009, 329.

⁵⁸ Zob. G. Lienbacher, *Grundverkehrsrecht*, s. 415; G. Holzer, *Grundverkehrsrecht*, w: R. Norer (red.), *Handbuch des Agrarrechts*, Wien 2005, s. 503.

⁵⁹ § 6 ust. 1 a) ustawa z 3 lipca 1996 r. o obrocie nieruchomościami w Tyrolu (LGBl. 1996, nr 61), ostatnio zmieniona przez LGBl. 2011, nr 73: „1. utworzenie, utrzymanie lub wzmocnienie samodzielnych gospodarstw rolnych i leśnych, 2. utworzenie, utrzymanie i wzmocnienie gospodarczo dobrze funkcjonującej posiadłości wiejskiej i leśnej i 3. utrzymanie lub osiągnięcie długotrwałego, zakrojonego na szeroką skalę zagospodarowania terenów rolniczych lub leśnych”.

⁶⁰ „(1) W myśl § 6 ust. 1 lit. a i wymienionych w nim zasad należy odmówić zezwolenia, zgodnie z § 4, szczególnie wtedy, kiedy a) w swojej strukturze odpowiednie, długotrwałe, zgodne z przepisami zagospodarowanie wspomnianej nieruchomości rolnej lub leśnej lub gospodarstwa rolnego lub leśnego nie jest zapewnione, b) kiedy przez praktyki rolne osiągnięta korzystna struktura sektora rolnego zostaje zakłócona, c) rekompensata za nabyte prawo przewyższa cenę typową dla lokalizacji lub odsetki albo inną, typową dla danej lokalizacji opłatę za użytkowanie o więcej niż 30%, d) nabywca działki rolniczej lub gospodarstwa rolnego nie jest gospodarzem w myśl § 2 ust. 5 i jest przynajmniej jeden interesant w myśl § 2 ust. 6”.

⁶¹ G. Küng, *Aktuelle Probleme des Vorarlbergers Grundverkehrsrechtes*, „Agrarische Rundschau” 1990, nr 6, s. 19 (22).

o własnym zagospodarowaniu, *Interessenregelung*, jak ograniczenie cen zakupu do cen typowych dla miejsca, w którym ta nieruchomość się znajduje.

b) Unitaryzacja materialnych wymogów uzyskania zezwoleń

W przypadku tego typu materialnych wymogów dotyczących zezwoleń realizuje się unitaryzujące działanie wolności podstawowej w ramach sprawdzenia stosowności przez Trybunał. Miał on do tej pory jedynie okazję sprawdzić obowiązek rezydencji w prawie duńskim⁶² oraz klauzulę o własnym zagospodarowaniu w prawie austriackim⁶³.

bb) Wymóg rezydencji

Wymóg rezydencji ma miejsce wtedy, gdy warunkiem uzyskania zezwolenia na zakup nieruchomości jest fakt, że miejsce zamieszkania kupującego leży na terenie nieruchomości będącej przedmiotem zakupu lub w bezpośrednim jej sąsiedztwie. Obowiązek rezydencji został słusznie uznany przez Trybunał Sprawiedliwości za nieodpowiedni, aby zapewnić zdefiniowany przez stronę duńską interes ogólny (zatrzymania ludności na terenach wiejskich), jeśli z reguły następuje zakup przez gospodarza sąsiadującego, w wyniku czego redukuje się liczba gospodarzy⁶⁴.

bbb) Klauzula o własnym zagospodarowaniu

Problematyczne jest natomiast orzecznictwo w sprawie klauzuli o własnym zagospodarowaniu. Podstawowe ustawy o obrocie nieruchomościami austriackich krajów związkowych Burgenland, Karyntii, Górnej Austrii, Styrii, Tyrolu i Vorarlbergu zawierały tak zwaną klauzulę o własnym zagospodarowaniu, zgodnie z którą uzyskanie zezwolenia było uzależnione od tego, czy nabywca sam zagospodaruje nieruchomość⁶⁵.

(1) Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

Trybunał Sprawiedliwości wyjaśniał w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, że w przypadku nabycia nieruchomości rolnych lub leśnych obowiązek własnego zagospodarowania wykracza poza wymaganą miarę

⁶² Trybunał, z 25 stycznia 2007 r., sprawa C-370/05, *postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen*.

⁶³ Trybunał, z 23 lutego 2003 r., sprawa C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*.

⁶⁴ Trybunał, z 25 stycznia 2007 r., sprawa C-370/05, *postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen*, par. 32.

⁶⁵ Przegląd: G. Lienbacher, *Grundverkehrsrecht*, w: S. Bachmann, op. cit., s. 415; G. Holzer, *Grundverkehrsrecht*, w: R. Norer (red.), op. cit., s. 493 (506-507).

do osiągnięcia celów socjalnych⁶⁶. Tego typu narodowy środek skutkuje tym, że zostaje ograniczona możliwość dzierżawy przez rolników, którzy nie dysponują odpowiednimi środkami do nabycia tej nieruchomości⁶⁷. Decydujące jest tutaj to, że dalsze zagospodarowanie nieruchomości przez gospodarzy rolnych w żaden sposób nie zostałyby zakwestionowane. Tym samym Trybunał Sprawiedliwości, abstrahując nawet od specyfiki konkretnego stanu rzeczy, odrzucił proporcjonalność klauzuli o samodzielnym zagospodarowaniu⁶⁸.

(2) Wpływ prawa francuskiego

W tym przypadku widać silny wpływ prawa francuskiego na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, ponieważ oparł się on w swojej decyzji na francuskiej koncepcji prawa. Francja podporządkowuje zagospodarowanie, a tym samym nabycie własności, jak również dzierżawę gruntu, konieczności uzyskania zezwolenia⁶⁹. Uzasadnieniem jest ogromne znaczenie dzierżawy gruntów rolnych we francuskim sektorze rolnym. W ten sposób bowiem gospodaruje się na około dwóch trzecich gruntów rolnych⁷⁰. Istotnym warunkiem przyznania zezwolenia jest fakt, iż cena sprzedaży względnie czynsz dzierżawny nie przewyższy normatywnie wyznaczonej wartości rynkowej⁷¹. Taka regulacja umożliwia dzierżawę gruntów rolnych również małym gospodarstwom, a jednocześnie zapobiega migracji ludności do miast⁷². Zarówno we Francji, jak i w innych krajach członkowskich, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, decydujące jest funkcjonalne podejście, które nawiązuje do wykorzystywania gruntów rolnych⁷³. Cel, jakim jest utrzymanie ludności wiejskiej i zapewnienie rozwoju samodzielnych gospodarstw rolnych, mógłby zatem zostać osiągnięty także wtedy, gdyby zagwarantowane było zagospodarowanie rolnicze w ramach długotrwałej dzierżawy tego gruntu.

⁶⁶ Trybunał, z 23 lutego 2003 r., sprawa C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, par. 53.

⁶⁷ Ibidem, par. 51.

⁶⁸ Zob. G. Lienbacher, op. cit., s. 415.

⁶⁹ Zob. Holzer, op. cit., s. 493 (514-515); B. von Hoffmann, op. cit., s. 65.

⁷⁰ Ch. Scholz, *Die Landpacht in Frankreich*, „Agrarrecht” 1997, nr 4, s. 114; por. W. Winkler, *Das Landpachtrecht in Frankreich*, „Agrar- und Umweltrecht” 2011, nr 12, s. 465; *Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2010*, Bremerhaven, z. 458, s. 431.

⁷¹ B. von Hoffmann, op. cit., s. 65.

⁷² Trybunał, z 23 lutego 2003 r., sprawa C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, par. 43.

⁷³ Ibidem, par. 51.

(3) Niewystarczające działania sterujące wynikające z nieuwzględnienia ram prawnych

Trybunał Sprawiedliwości, nastawiając się na to, że zagospodarowanie rolnicze, czy to przez właściciela, czy dzierżawcę, zostanie zagwarantowane, nie dostrzega jednak, iż socjalny wymiar efektów obowiązywania ogólnej klauzuli zagospodarowania we Francji jest osiągnięty w ten sposób, że dzierżawca jest w prawie cywilnym tak samo traktowany, jak właściciel. Wypowiedzenie dzierżawy francuskiemu dzierżawcy jest praktycznie niemożliwe. Co więcej, czynsz dzierżawny jest określony ustawowo⁷⁴.

Natomiast w Austrii istnieje liberalny system dzierżaw, który w żadnym wypadku nie zezwala na tego typu zrównanie dzierżawcy z właścicielem. Nie występują zatem ani podobne ustalenia dotyczące czynszu, ani podobne do francuskich uregulowania w zakresie ochrony przed wypowiedzeniem⁷⁵. Na tym przykładzie widać wyraźnie, że Trybunał Sprawiedliwości wprawdzie uznaje cel ochrony socjalnej gospodarza za interes ogólny, jednakże w ramach proporcjonalności nie zważa na fakt, iż w konkretnym przypadku zagospodarowanie nieruchomości przez dzierżawcę nie pozwala w równym stopniu osiągnąć tego celu, jak to ma miejsce w przypadku zagospodarowania przez właściciela.

c) *Interessenregelung*

Jako następstwo takiego orzecznictwa liczne kraje związkowe w Austrii (np. Vorarlberg⁷⁶ lub Tyrol⁷⁷) uzależniają zgodę na nabycie nieruchomości od uwzględnienia interesów podmiotów zainteresowanych. Sąsiadujący gospodarze lub spółka państwowa mają prawo pierwokupu, jeśli zgłoszą swoje zainteresowanie zakupem tej nieruchomości. Szczególnie wyraźnie widać tutaj działanie unitaryzacyjne wolności podstawowych, jako że wspomniane austriackie kraje związkowe sięgają obecnie po instrument, który w większości krajów członkowskich stanowi centralny element sterowania obrotem nieruchomościami rolnymi. Tak więc między innymi w Niemczech, Holandii, Francji, Włoszech, Hiszpanii, Belgii i Danii uregu-

⁷⁴ B. von Hoffmann, op. cit., s. 65; por. W. Winkler, *Das Landpachtrecht...*, s. 465 i n.

⁷⁵ Zob. § 4 Landpachtgesetz (BGBl. 1969, nr 451, ostatnio zmieniona przez BGBl. I, 2006, nr 124).

⁷⁶ § 5 ust. 4 w związku z § 6 ust. 2 lit. g Vorarlberger Grundverkehrsgesetz (ustawa o obrocie nieruchomościami landu Vorarlberg).

⁷⁷ § 2 ust. 6 w związku z § 7 ust. 1 lit. d) Tiroler Grundverkehrsgesetz (tyrolska ustawa o obrocie nieruchomościami).

lowania prawne przewidują prawo pierwokupu dla sąsiadów lub dzierżawców; mają one na celu polepszenie struktury rolnictwa⁷⁸.

Uregulowania te słusznie opierają prawo pierwokupu na warunku zapłaty ceny właściwej dla danej miejscowości. *Interessenregelung* może mianowicie uwzględnić aspekty socjalne, to jest utrzymanie mniejszych i średnich struktur gospodarstw rolnych jedynie w wypadku, jeśli zostanie zapewnione, że presja rynkowa na ceny nieruchomości nie będzie brana pod uwagę⁷⁹. W przeciwnym razie interes ogólny leżący u podstaw *Interessentenregelung*, którego przedmiotem jest kontynuowanie zagospodarowania rolniczego, trafiłby w próżnię, jeśli sąsiadujący gospodarz nie byłby w stanie zapłacić ceny rynkowej.

Regulacje cenowe są najbardziej skuteczną formą sterowania gospodarką i w znacznym stopniu ograniczają swobodę przepływu kapitału⁸⁰. Trybunał Sprawiedliwości dał ostatnio do zrozumienia, że w szczególności mechanizmy pierwokupu dla dzierżawców, zgodnie z prawem wspólnotowym, uznaje zasadniczo za dozwolone⁸¹. Przy konsekwentnej kontynuacji jego jurysdykcji można by oczekiwać, że wobec ważności zastosowania ustawowo ustalonego związania ceny, a tym samym ingerencji w swobodę przepływu kapitału, będzie żądał określenia restrykcyjnych kryteriów wykonywania prawa pierwokupu.

3.2. Unitaryzacja celów strukturalnych poprzez reformę WPR

Możliwość kształtowania obrotu nieruchomościami rolnymi przez kraje związkowe ze względu na specyficzne potrzeby jest jednak ograniczana nie tylko przez działania unitaryzujące. Kraje związkowe zagrażają – być może nieświadomie – temu zakresowi swobodnego działania na drodze reformy Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.

a) Przyszłość polityki strukturalnej w rolnictwie

W obecnych negocjacjach dotyczących reformy Wspólnej Polityki Rolnej okres po 2013 r. między państwami członkowskimi istnieje daleko idący konsensus w tym sensie, aby bardziej skoncentrować się na drugim

⁷⁸ W. Winkler, *Gesetzliche Vorkaufsrechte...*, s. 323 i n.

⁷⁹ G. Holzer, op. cit., s. 493 (504).

⁸⁰ Trybunał, wyrok z 26 lutego 1976 r., sprawa C-65/75, *Riccardo Tasca*; podobna sprawa: wyrok z 13 listopada 1986 r., sprawa 80/85 i C-159/85, *Nederlandse Bakkerij Stichting przeciwko Edah*, par. 11.

⁸¹ Trybunał, wyrok z 23 lutego 2003 r., sprawa C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, par. 51.

filarze tej polityki⁸². Ten konsensus konkretyzuje się z jednej strony w oświadczeniu paryskim z grudnia 2009 r., które 22 kraje członkowskie przedłożyły Komisji jako wytyczną dla kolejnych, planowanych projektów⁸³, a z drugiej strony – w aktualnej propozycji⁸⁴. Komisja zauważyła, iż celem jest wprowadzenie zredukowanego politycznego i rynkowego wsparcia w obliczu innych zobowiązań podjętych w ramach WTO jak również nacisków ze strony polityki wewnętrznej, ale jednocześnie stworzenie takich możliwości, aby rolnictwo w dalszym ciągu otrzymywało środki pieniężne⁸⁵.

b) Procedury współpracy przy określaniu interesów wspólnotowych

Polityka w zakresie struktury rolnictwa odgrywa w ramach polityki rolnej szczególną rolę. Powstała dopiero w ramach Agendy 2000, obejmuje do chwili obecnej jedynie 10% budżetu rolnego⁸⁶, a tu środki służące rozwojowi obszarów wiejskich⁸⁷. Należą do nich w szczególności środki

⁸² Komisja Europejska, *Why Do We Need a Common Agricultural Policy?*, Discussion Paper by DG Agriculture and Rural Development, December 2009, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf; jednakże nie może to doprowadzić do finansowego wzmocnienia drugiego filaru: Komunikat Komisji z 18 listopada 2010 r., KOM (2010) 672 – WPR do roku 2010: żywność, zasoby naturalne i obszary wiejskie – przyszłe wyzwania, s. 12-13, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF>.

⁸³ Deklaracja paryska w sprawie wspólnej polityki w zakresie rolnictwa i żywności z grudnia 2009 r., nieopublikowana.

⁸⁴ Propozycja Komisji do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW) nr 2011/0282 (COD) z 19 października 2011 r., KOM (2011) 627, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_de.pdf.

⁸⁵ Propozycja rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady o finansowaniu, zarządzaniu i systemie kontroli Wspólnej Polityki Rolnej nr 2011/0288 (COD) z 19 października 2011 r. przewiduje, że WPR zachowa swoją strukturę dwufilarową, przy czym środki finansowe dla każdego filaru zostaną utrzymane w nominalnej wysokości z 2013 r., KOM (2011) 628, s. 3, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com628/628_de.pdf. Propozycje przewidują zrównanie dopłat bezpośrednich między państwami członkowskimi, a nie (lub w bardzo ograniczonym wymiarze przez politykę narodową) transfer między filarami, maksymalnie około 5% (I-II, lecz również II-I).

⁸⁶ Zob. specyfikacja tytułu budżetowego na: http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010_VOL4/EN/Vol4.pdf. Udział wydatków na politykę rozwoju obszarów wiejskich to obecnie mniej więcej jedna trzecia wszystkich wydatków: R. Priebe, w: E. Grabitz, M. Hild, M. Nettesheim, op. cit., art. 39 AEUV, par. 39.

⁸⁷ R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht*, Wien 2005, s. 562; por: Ch. Grimm, *Agrarrecht*, wyd. 3, 2010, par. 383 i n.

mające na celu scalanie gruntów, które bezpośrednio wpływają na obrót nieruchomościami rolnymi. Na politykę w zakresie struktury rolnictwa bardzo silnie oddziaływa zasada pomocniczości⁸⁸. Kraje członkowskie mają szerokie pole manewru w postaci wspomnianego już, a wynikającego z prawa pierwotnego uwzględniania specyficznych warunków krajów członkowskich (art. 39 ust. 2 lit. a TfUE).

Przepisy wykonawcze do art. 39 ust. 2 podkreślają ponadto decentralizacyjną strukturę procedur polityki w zakresie struktury rolnictwa⁸⁹. W ten sposób planowanie i realizacja programu zachodzą w procesie wielopoziomowym: na podstawie przyjętych przez Radę UE „Strategicznych Wytycznych Wspólnoty”⁹⁰ kraje członkowskie sporządzają każdorazowo narodowy dokument strategiczny przedstawiający ramy i polityczne priorytety narodowych programów rozwojowych dla obszarów wiejskich⁹¹. Te ustalenia w strategicznych wytycznych służą wprawdzie przyporządkowaniu przewidzianych środków pieniężnych w ramach polityki w zakresie struktury rolnictwa, ale zarazem konkretyzują one interes wspólnotowy w odniesieniu do środków strukturalnych w zakresie rolnictwa w krajach członkowskich.

Wytyczne te były do tej pory dość ogólne, ponieważ ze względu na niewielkie środki finansowe nie było potrzeby ich konkretyzowania⁹². Zawarte w strategicznych wytycznych cele konkretyzują interes wspólno-

⁸⁸ C. Blumann, *Politique agricole commune*, Paris 1996, s. 48.

⁸⁹ Por. art. 7 rozporządzenia (EG) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. o wsparciu rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW), ABl. L 277/1 z 21 października 2005 r. Zob. też G. Thiele, w: Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), op. cit. (2011), art. 33 par. 16 i n.; C. Blumann, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, wyd. 3, Bruxelles 2011, s. 261; T. Oppermann, w: Ch. Classen M. Nettesheim, *Europarecht* § 24, wyd. 5, München 2011, par. 21; M. Düsing, *Europarecht* § 26, w: M. Dombert, K. Witt (red.), op. cit., par. 86-87.

⁹⁰ Decyzja nr 2006/144/EG Rady z 20 lutego 2006 r. o strategicznych wytycznych Wspólnoty w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013), ABl. L 55/2006, s. 20 i n.; C. Blumann, *Politique agricole...*, s. 302-303.

⁹¹ W przypadku Austrii: *Ländliche Entwicklung 2007-2013, Nationaler Strategieplan Österreichs für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013*, http://www.lebensministerium.at/land/laendl_entwicklung/programtext.html; w odniesieniu do Polski zob. Narodowy plan strategiczny: <http://www.minrol.gov.pl/eng/content/view/full/18575>; zob. też www.laendlicherraum.at/filemanager/download/26210/.

⁹² Potrzeba konkretnych wytycznych wyraża się w strategii „Europa 2020” i w Komunikacie Komisji z 18 listopada 2010 r., KOM (2010) 672 – *Die GAP bis 2010: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen*, s. 11-12, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF>.

towy. Trybunał Sprawiedliwości odwołuje się w swojej jurysdykcji w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi bezpośrednio do tych celów, gdy wskazuje nie tylko na interes ogólny krajów związkowych, ale także na cele zapisane w art. 39 ust. 1 TfUE i tym samym uzupełniając niejako skonkretyzowany interes wspólnotowy – powołuje się na niego w celu uzasadnienia ograniczenia swobody przepływu kapitału⁹³.

c) Konflikt między interesem wspólnotowym a interesem ogólnym

Poprzez rozbudowanie polityki w zakresie struktury rolnictwa wzmocniona zostaje potrzeba legitymacji w procesie przyznawania środków pieniężnych. Jak widać na przykładzie paralelnie utworzonych funduszy regionalnych, potrzebne są ze strony Wspólnoty konkretne wytyczne i cele programowe. Należy zaznaczyć, że Komisja wykorzystuje ten proces na drodze tak zwanej polityki złotych cugli⁹⁴, aby przeforsować swoje własne, niezależne wspólnotowe oceny. W ten sposób te oceny mogą się różnić. Mimo udziału krajów członkowskich w ustalaniu celów programowych w przypadku tego zaznaczającego się procesu, można się spodziewać, iż w przyszłości interes wspólnotowy w formie celów programowych zastąpi interes ogólny jako kryterium służące do uzasadniania ingerencji w swobodę przepływu kapitału. Kraje członkowskie podważają zatem obecnie jeden z niewielu obszarów, w których zasada pomocniczości nie została jeszcze skutecznie skonkretyzowana, a mianowicie: obrót nieruchomościami rolnymi.

TRADING IN AGRICULTURAL REAL ESTATE IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

S u m m a r y

The European Court of Justice treats trading in agricultural and forest estate as an element of the free movement of capital. Thus the ECJ recognises the right of member states to implement regulations restricting the fundamental rights on grounds of public interest. Classical public interest also includes objectives related to agriculture, and the development and maintenance of an independent agricultural sector in particular. Member states may, therefore, rely on that independent agricultural sector principle and ignore, in

⁹³ Trybunał, z 23 lutego 2003 r. sprawa C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, par. 40.

⁹⁴ J. Martínez, *Die grenzüberschreitende Raumplanung unter europäischem Integrationsdruck*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2005, s. 337 (340).

individual cases, public interest, when it comes to unrestricted movement of capital. The author discusses the reasons for restricting the freedom of movement of capital by member states, the principles of its functioning in the EU, and unification of the restricting measures that member states adopt with regards to the free movement of capital.

LA CIRCOLAZIONE DEGLI IMMOBILI AGRICOLI NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Riassunto

La Corte di giustizia dell'Ue considera la circolazione dei terreni agricoli e delle foreste come parte di un processo europeo di libera circolazione dei capitali. La Corte riconosce quindi il diritto degli Stati membri di decretare regolazioni volte a limitare le libertà fondamentali al fine di preservare il classico interesse pubblico. L'interesse in questione abbraccia anche gli obiettivi in materia di agricoltura, in primo luogo il mantenimento e lo sviluppo del settore agricolo autonomo. Gli Stati membri possono, appellandosi al suddetto settore autonomo agricolo, nei singoli casi, trascurare l'interesse pubblico nell'ambito della circolazione illimitata del capitale. L'articolo affronta le cause, le condizioni di funzionamento e l'unitarizzazione delle condizioni di limitazioni da parte degli Stati membri alla libera circolazione dei capitali.

KAMILA BŁĄŻEJSKA*

Pozyskiwanie i energetyczne zagospodarowanie biomasy rolniczej a zrównoważony rozwój w świetle prawa Unii Europejskiej

1. Uwagi wstępne

W 2009 r. państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) zobowiązały się, że w 2020 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w całej UE osiągnie co najmniej 20 procent, a udział energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu w każdym państwie członkowskim – 10 procent. Cele te zostały ustanowione na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹, która zawiera też postanowienia dotyczące wspólnych ram wspierania odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz obowiązkowe krajowe cele ogólne². Źródła odnawialne mają stanowić alternatywę dla konwencjonalnych źródeł energii (np. węgla, gazu ziemnego czy ropy naftowej),

* Kamila Błażejewska jest stypendystką Fundacji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu na rok 2012. Artykuł powstał w ramach projektu: „Prawne aspekty produkcji i wykorzystania bioenergii”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/N/HS5/04692.

¹ 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. (dalej jako: dyrektywa nr 2009/28/WE).

² Krajowe cele ogólne wskazują, ile procent zużycia energii w danym państwie do 2020 r. musi pochodzić ze źródeł odnawialnych.

których zasoby są ograniczone, a których wykorzystanie często wiąże się z emisją gazów cieplarnianych³.

Wspomniana alternatywa energetyczna dla UE stanowi przedmiot wsparcia finansowego i administracyjnoprawnego we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa nr 2009/28/WE, wiążąc co do rezultatu osiągnięcia określonej proporcji energii odnawialnej w ogólnym bilansie energetycznym, nie wprowadza preferencji dla żadnego konkretnego OZE, pozostawiając ten wybór państwom członkowskim UE. Z krajowych planów działań⁴ w zakresie energii ze źródeł odnawialnych wynika, że w skali całej UE ponad połowa z wyznaczonego celu dwudziestoprocentowego udziału energii odnawialnej będzie pochodzić z biomasy⁵.

Warto dodać, że chodzi o biomasę definiowaną jako „ulegająca biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych z nimi działów przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegająca biodegradacji część odpadów przemysłowych i miejskich”⁶. Widać zatem, że zasoby biomasy pochodzą w dużej mierze z rolnictwa i leśnictwa oraz przemysłów z nimi związanych.

Mimo że wykorzystanie biomasy do produkcji energii (bioenergii) postrzegane jest jako korzystne, zwłaszcza w kontekście działań na rzecz ochrony klimatu, rozwoju obszarów wiejskich i niezależności energetycznej, to znaczne wykorzystanie jej zasobów może prowadzić do negatywnych skutków o charakterze społecznym, środowiskowym i gospodarczym⁷. Skutki, o których mowa, mogą przejawiać się między innymi

³ Zgodnie z art. 2 a) dyrektywy nr 2009/28/WE „energia ze źródeł odnawialnych” oznacza energię z odnawialnych źródeł niekopalnych, a mianowicie: energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, geotermalną i hydrotermalną, energię oceanów, hydroenergię, energię pozyskiwaną z biomasy, z gazu pochodzącego z wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków i ze źródeł biologicznych (biogaz).

⁴ Obowiązek stworzenia krajowych planów działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych wynika z art. 4 dyrektywy nr 2009/28/WE. Krajowe plany działań wszystkich państw członkowskich dostępne są na stronie: ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/transparency_platform_en.htm.

⁵ L. W. M. Beurskens, M. Hekkenberg, P. Vethman, *Renewable Energy Projections as Published in the National Renewable Energy Action Plans of the European Member States*, Raport Energy Research Centre for Netherlands i Europejskiej Agencji Środowiska z 28 listopada 2011 r. Dostępny na stronie: ec.n.nl/docs/library/report/2010/e10069.pdf.

⁶ Art. 2 pkt e dyrektywy nr 2009/28/WE.

⁷ Negatywne skutki, o których mowa, zostały opisane w licznych opracowaniach naukowych, zwłaszcza z dyscyplin ekonomicznych i przyrodniczych. Zob. np. P. J. Crutzen, M. O. Andreae, *Biomass Burning in the Tropics: Impact on Atmospheric Chemistry and Biogeochemical Cycles*, „Science” z 21 grudnia 1990 r., nr 250 (4988), s. 1669-1678.

w zagrożeniu bezpieczeństwa dostaw żywności, w utracie różnorodności biologicznej czy w dodatkowych emisjach zanieczyszczeń o zasięgu globalnym.

Zrównoważony rozwój definiowany jest między innymi jako rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie Prawo ochrony środowiska, jest to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”⁸.

Identyfikacja zagrożeń w obszarach, których równowaga leży u podstaw zasady zrównoważonego rozwoju, powinna iść w parze z przyjęciem odpowiednich instrumentów prawnych pozwalających na wykluczenie bądź ograniczenie niepożądanych zjawisk. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z podstawowych zasad wyrażonych w prawie pierwotnym UE⁹ oraz konstytucjach wielu państw członkowskich¹⁰.

W tym kontekście powstaje pytanie, w jakim stopniu obowiązujące obecnie regulacje prawne UE zapewniają pozyskiwanie i energetyczne wykorzystanie biomasy rolniczej zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Czy unijne prawodawstwo w dostatecznym stopniu uwzględniła należyte pozyskiwanie zasobów biomasy stałej i gazowej?

Realizacja tak określonego celu badawczego wymaga również odwołania się do wiedzy z innych niż nauki prawne dyscyplin badawczych, zwłaszcza energetyki, biologii, ekonomii i ochrony środowiska. Literatura przedmiotu wywodzi się z tych właśnie dziedzin nauki¹¹, natomiast brakuje

⁸ *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford 1987; ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001, Nr 62, poz. 627, art. 3 pkt 50.

⁹ Art. 21 f Traktatu o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. WE C83 z 30 marca 2010 r.

¹⁰ Zob. np. art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 oraz art. 20a Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, „Bundesgesetzblatt” (BGBl.) z 23 maja 1949 r., z późn. zm., s. 1.

¹¹ Tu zob. zwłaszcza: J. van Dam, M. Junginger, A. Faaij i in., *Overview in Recent Development in Sustainable Biomass Certification*, „Biomass and Bioenergy” 32, 2008, nr 8, s. 749-780;

opracowań prawniczych poruszających problematykę relacji zachodzących między obowiązującą legislacją w zakresie promocji wykorzystywania biomasy na cele energetyczne a wpływem podejmowanych na jej podstawie działań na ekosystem rolny i uwarunkowania społeczno-gospodarcze.

W niniejszym artykule rozważania zostaną oparte na dogmatycznej analizie unijnych aktów prawnych (m.in. dyrektywy nr 2009/28/WE) oraz niektórych przepisów krajowych. W szczególności warto uwzględnić niemieckie rozporządzenia: rozporządzenie z 30 września 2009 r. w sprawie zrównoważonej produkcji biopaliw oraz rozporządzenie z 23 lipca 2009 r. w sprawie wymogów związanych ze zrównoważoną produkcją biopłynów do produkcji energii elektrycznej¹².

Co istotne, wiążące prawnie wymogi zrównoważonego rozwoju nie dotyczą biomasy w formie stałej i gazowej. Taki stan rzeczy wydaje się nieuzasadniony, biorąc pod uwagę, że produkcja energii z biomasy stałej i gazowej (w szczególności pochodzącej z rolnictwa lub leśnictwa) może doprowadzić do szkód w ekosystemach oraz do negatywnych skutków społeczno-gospodarczych. Częściowe wyjaśnienie wyłączenia biomasy stałej i gazowej z obowiązku zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju związane jest z obowiązującymi europejskimi regulacjami prawnymi w takich dziedzinach, jak ochrona przyrody czy gospodarka rolna i leśna. Obowiązki tych regulacji miałyby zapewnić właściwy stan ochrony równowagi przyrodniczej i społeczno-gospodarczej¹³. Tocząca się od września 2012 r. debata na temat monitoringu i przeciwdziałania skutkom pozyskiwania zasobów biomasy na cele energetyczne może świadczyć o tym, że obecne prawodawstwo w tym zakresie nie jest dostateczne¹⁴.

Rozważaniom w ramach niniejszego opracowania poddano trzy grupy przepisów prawnych, które wprost lub pośrednio wiążą się z ograniczaniem negatywnych skutków rosnącego popytu na surowce rolne wykorzystywane w celach energetycznych. W pierwszej części poruszona

K. Seungdo, B. E. Dale, *Life Cycle Assessment of Various Cropping Systems Utilized for Producing Biofuels: Bioethanol and Biodiesel*, „Biomass and Bioenergy” 29, 2005, nr 6, s. 426-439.

¹² *Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung*, Biokraft-NachV, BGBl. I, s. 3182.

¹³ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące wymagań w odniesieniu do zrównoważonego zastosowania biomasy stałej i gazowej do celów produkcji energii elektrycznej, ciepła i chłodzenia, KOM (2010) 0011, wersja ostateczna, s. 2.

¹⁴ Na temat kontrowersji wywołanych polityką i prawem UE w zakresie produkcji energii z biomasy zob. np. K. Błażejewska, *Pośrednie zmiany użytkowania gruntów a produkcja bioenergii*, „Czysta Energia” 2011, nr 12 (124), s. 14-17.

została problematyka wyznaczonych *expressis verbis* w dyrektywie nr 2009/28/WE kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw i biopłynów. Druga część rozważań odnosi się do norm rolno-środowiskowych, obowiązujących obecnie w państwach członkowskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Następnie omówiono instrument kontroli w postaci systemów certyfikacji zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju dla biomasy na przykładzie UE oraz Federalnej Republiki Niemiec. W zakres rozważań nie weszła problematyka regulacji prawnej produkcji energii z zasobów biomasy leśnej, która ze względu na swą doniosłość i złożony charakter wymagałaby analizy w odrębnym opracowaniu.

2. Kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw i biopłynów

Jak już wspomniano, na mocy art. 3 pkt 4 dyrektywy nr 2009/28/WE każde państwo członkowskie UE zobowiązane jest do zapewnienia dziesięcioprocentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. Takie zobowiązanie prowadzi do znacznego wzrostu popytu na pojazdy elektryczne oraz biopaliwa, stosowane w domieszcze do tradycyjnej benzyny lub w specjalnie zaprojektowanych silnikach. Biopaliwami nazywane są ciekłe lub gazowe paliwa produkowane z biomasy, która obecnie zazwyczaj pochodzi z celowych upraw energetycznych (biopaliwa pierwszej generacji, np. z rzepaku, soi lub zbóż i trzciny cukrowej)¹⁵. Największym zagrożeniem związanym z rozwojem sektora biopaliw jest zmiana profilu gospodarki rolnej (konkurencja z produkcją żywności, intensyfikacja praktyk rolnych) oraz zagrożenie dla różnorodności biologicznej na skutek przekształcania obszarów cennych przyrodniczo w grunty rolne.

¹⁵ *Biofuels for Transport: Policies and Possibilities*, „Policy Brief”, OECD Paryż 2007. Biopaliwa znacznie różnią się między sobą w zależności od rodzaju wykorzystanej materii. Najbardziej rozpowszechnioną ich formą są biopaliwa z roślin uprawnych zawierających cukier, skrobię i tłuszcze (biopaliwa pierwszej generacji). Mniej rozpowszechnione, choć stanowiące przedmiot intensywnych badań naukowych, są biopaliwa powstałe z substancji lignocelulozowych, zawartych w zdrewniałych częściach roślin jednorocznych i wieloletnich (biopaliwa drugiej generacji), a rzadko stosowane są biopaliwa wytwarzane na bazie alg (biopaliwa trzeciej generacji).

W art. 17-19 dyrektywy nr 2009/28/WE ustanowione zostały kryteria zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów pochodzących zarówno z państw członkowskich, jak i spoza terytorium UE¹⁶. Kryteria sprowadzają się do trzech podstawowych wymogów.

Po pierwsze, biopaliwa i biopłyny mają przyczynić się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 35 procent w pierwszym okresie obowiązywania dyrektywy; wskaźnik ten ma wzrosnąć aż do 60 procent po 2017 r. Po drugie, biopaliwa i biopłyny nie mogą pochodzić ani z terenów o wysokiej bioróżnorodności (m.in. lasów pierwotnych czy obszarów trawiastych), ani z obszarów objętych prawnymi formami ochrony przyrody. Po trzecie, pozyskiwanie biopaliw i biopłynów nie może naruszać terenów zasobnych w pierwiastek węgla, do których zalicza się między innymi tereny podmokłe, obszary stałe zalesiane i torfowiska. Dodatkowo biomasa pochodzenia rolniczego powinna być wytwarzana z poszanowaniem zasad wzajemnej zgodności i dobrej kultury rolnej.

Jak wynika z powyższych rozważań, w odniesieniu do pochodzenia biopaliw i biopłynów wprowadzony został system regulacji. Regulacji tej towarzyszy ponadto system kontroli, w którym przewidziano również sankcję za brak przedstawienia dowodu zgodności biopaliw i biopłynów z wyżej wymienionymi kryteriami: niezakwalifikowanie energii z nich wytworzonej do energii ze źródeł odnawialnych. Tym samym nie będzie mogła ona stanowić przyczyni przy obliczaniu ilości energii z OZE.

Ponadto, jedynie biopaliwa, których zgodność z kryteriami zrównoważonego rozwoju została odpowiednio potwierdzona, mogą być przedmiotem wsparcia finansowego ze środków unijnych. W ten sposób prawodawca unijny wymógł na producentach biopaliw i biopłynów stosowanie odpowiedniego doboru paliw. Warto zauważyć, że wspomniane kryteria związane są przede wszystkim z normami w zakresie emisji pierwiastków węgla oraz normami rolno-środowiskowymi w rolnictwie.

Co więcej, dyrektywa nr 2009/28/WE tworzy także ramy prawne promocji tych substratów do produkcji bioenergii, które nie stanowią konkurencji dla produkcji na cele żywnościowe ani zasadniczo nie prowadzą do pośrednich zmian użytkowania gruntu. Zgodnie z art. 21 ust. 2 tej dy-

¹⁶ Te same kryteria zostały przyjęte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/30/WE z 23 kwietnia 2009 r., zmieniającej dyrektywę nr 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady nr 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającą dyrektywę nr 93/12/EWG, Dz. Urz. WE L 140 z 5 czerwca 2009 r.

rektywy, biopaliwa pochodzące z odpadów, z pozostałości lub z niespożywczego materiału celulozowego oraz z materiału lignocelulozowego (tzw. biopaliwa drugiej generacji) należy liczyć podwójnie przy obliczaniu stopnia spełnienia docelowego poziomu dziesięcioprocentowego udziału energii w transporcie do 2020 r., a także w odniesieniu do wypełniania krajowych zobowiązań w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych. Natomiast wszystkie pozostałe biopaliwa liczy się tylko raz.

Powyższe rozważania pozwalają zauważyć, że wsparcie zastosowania zasobów biomasy spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju i niekonkurujących z produkcją na cele żywnościowe powiązane zostało bezpośrednio z obowiązkiem wypełnienia udziału procentowego biopaliw i energii ze źródeł odnawialnych do 2020 r. Prawodawca unijny nie zakazuje wprost stosowania biomasy do produkcji biopaliw naruszających normy środowiskowe w rolnictwie, pochodzących z obszarów o wysokich walorach przyrodniczych czy powodujących wydostawanie się zmagazynowanych w glebie pierwiastków węgla. Wyłącznymi konsekwencjami niezgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju takich biopaliw jest niezakwalifikowanie energii w nich zawartej jako energii odnawialnej oraz brak wsparcia finansowego ze środków pochodzących z budżetu UE.

Obserwacja obecnej sytuacji na rynku biopaliw pozwala zauważyć, że oba instrumenty prawne stanowią skuteczny, choć niedoskonały środek promowania zrównoważonego pozyskiwania surowców do produkcji biopaliw i biopłynów.

Ustalone przez prawodawcę unijnego wymogi nie obejmują jednak wielu aspektów, które można zaliczyć do podstawowych elementów koncepcji zrównoważonego rozwoju. Chodzi tu na przykład o poszanowanie praw ludności plemiennej zamieszkującej lasy tropikalne karczowane przez brazylijskich rolników pod uprawy, o przestrzeganie prawa pracy na plantacjach roślin energetycznych uprawianych na potrzeby rynku europejskiego czy o racjonalną gospodarkę wodną i wpływ na lokalną podaż surowców rolnych na cele żywnościowe¹⁷.

Wprawdzie globalne efekty o charakterze społeczno-gospodarczym pozyskiwania biomasy importowanej do UE nie znalazły odzwierciedlenia w kryteriach zrównoważonego rozwoju, ale nie zostały całkowicie

¹⁷ Listę dwudziestu czterech kryteriów zrównoważonego rozwoju przygotowała organizacja Global Bioenergy Partnership (GBEP), zrzeszająca dwadzieścia trzy państwa i trzynaście organizacji międzynarodowych. Zob. *Sustainability Criteria for Bioenergy*, Rzym, maj 2011 r. Dostępne na stronie: globalbioenergy.org/fileadmin/user_upload/gbep/docs/2011_events/11th_TF_Sustainability_Stockholm_15-17_March_2011/indicators/summary_table.pdf.

pominięte w unijnej legislacji. W art. 23 dyrektywy nr 2009/28/WE został wprowadzony obowiązek monitoringu i sprawozdawczości w odniesieniu do pochodzenia biopaliw i biopłynów wykorzystywanych na terenie UE, w tym monitorowane mają być wszelkie „zmiany cen surowców, związane z wykorzystaniem biomasy dla celów wytworzenia energii oraz wszelkie pozytywne i negatywne skutki dla bezpieczeństwa żywnościowego”. Komisja opracowuje sprawozdania, w których zawarta jest między innymi analiza relatywnych korzyści dla środowiska i kosztów różnych biopaliw, wpływu zwiększonego popytu na biopaliwa na bioróżnorodność, trwałość środowiska i gospodarkę w państwach członkowskich UE i w państwach trzecich czy analiza pośredniej zmiany użytkowania gruntów.

Na podkreślenie zasługuje także fakt, że kryteria produkcji biopaliw i biopłynów wprowadzone przez UE w 2009 r. tworzą obecnie wiążący prawnie system zrównoważonego rozwoju¹⁸. Sposób kontroli i stwierdzania zgodności z omówionymi wyżej kryteriami zostanie przedstawiony w punkcie czwartym niniejszego opracowania.

W polskim porządku prawnym nadal brak regulacji zobowiązujących przedsiębiorców zajmujących się wytwarzaniem biopaliw lub biopłynów do stosowania praktyk zgodnych z kryteriami zrównoważonego rozwoju. Luka, o której mowa, zarysowuje się zwłaszcza wyraźnie, gdy spojrzeć na legislację w innych państwach członkowskich. W Republice Federalnej Niemiec obowiązują dwa rozporządzenia wdrażające postanowienia z art. 17-19 dyrektywy nr 2009/28/WE: z 30 września 2009 r. w sprawie zrównoważonej produkcji biopaliw¹⁹ oraz z 23 lipca 2009 r. w sprawie wymogów związanych ze zrównoważoną produkcją biopłynów do produkcji energii elektrycznej²⁰.

We Francji postanowienia dyrektywy nr 2009/28/WE również zostały częściowo wprowadzone do krajowego porządku prawnego w formie rozporządzenia. Ta część prawa unijnego, która dotyczy kryteriów zrównoważonego rozwoju, znajduje się w tytule III: „Biopaliwa i biopłyyny odpowiadające kryteriom zrównoważonego rozwoju”, art. 4 rozporządzenia nr 2011-1105 z 14 września 2011 r. w sprawie transpozycji dyrektyw nr 2009/28/WE i nr 2009/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. w dziedzinie energii odnawialnych i biopaliw²¹.

¹⁸ Słowo „system” rozumiane jest w tu jako uporządkowany zbiór elementów, bez względu na ocenę jego kompletności czy wyczerpującego charakteru.

¹⁹ *Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung*, Biokraft-NachV, BGBl. I, s. 3182.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ JOFR nr 0215 z 16 września 2011 r., s. 15507, tekst nr 4.

3. Normy rolno-środowiskowe a pozyskiwanie biomasy rolniczej

Oprócz biopaliw gazowych i płynnych wykorzystywanych w transporcie oraz biopłynów, energetyczne zastosowanie na szeroką skalę znajduje też biomasa w formie stałej i gazowej. Obecnie ani biomasa stała, ani gazowa nie są przedmiotem szczególnej regulacji i kontroli w zakresie zrównoważonego rozwoju. Warto zatem przyjrzeć się bliżej tym regulacjom prawnym, które pośrednio mogą przyczynić się do zmniejszenia negatywnych skutków wzrostu popytu na biomasę, bez względu na stan skupienia jej zasobów i rodzaj energetycznego wykorzystania. Ze względu na zakres obszaru regulacji rozważania zostały ograniczone do sektora rolnego – jednego z najważniejszych źródeł pochodzenia biomasy.

Biomasę pochodzenia rolniczego, zwaną też biomasą rolniczą (lub „agrobiomasą”), stanowią wytwory produkcji rolnej oraz biodegradowalne produkty uboczne, odpady i pozostałości pochodzące z rolnictwa i przemysłów związanych z sektorem rolnym. Najpowszechniej stosowanym w bioenergetyce produktem rolnym są rośliny energetyczne, do których zaliczane są między innymi rzepak, kukurydza, burak cukrowy, soja i takie rośliny wieloletnie, jak mrozga trzcinowata, topinambur, miskant olbrzymi czy róża bezkolcowa, oraz drzewa o krótkiej rotacji (wierzba energetyczna, topola czy robinia akacjowa²²).

Oprócz produktów rolnych, ważnym źródłem biomasy rolniczej są odpady i produkty uboczne z produkcji rolnej oraz z przemysłów z nią związanych. Obecnie bardzo szerokie zastosowanie, w szczególności w produkcji biogazu rolniczego, znajduje obornik – produkt uboczny hodowli świń i bydła²³. Pozostałością z produkcji rolnej również cechującą się dużym potencjałem energetycznym jest słoma, czyli łodygi i liście, które pozostają po omłocie roślin uprawnych. Słoma, oprócz zastosowania energetycznego, jest wykorzystywana jako pasza, ściółka i do produkcji

²² Drzewa o krótkiej rotacji mogą być przedmiotem upraw celowych zarówno w rolnictwie, jak i leśnictwie, co tłumaczy m.in. powstanie koncepcji „agroleśnictwa”. Uprawy topoli, brzozy, wierzby i robinii akacjowej są objęte systemem płatności bezpośrednich, zob. np. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2010 r. w sprawie gatunków drzew, których uprawa stanowi zagajnik o krótkiej rotacji oraz maksymalnego cyklu zbioru dla każdego z tych gatunków drzew, Dz. U. 2010, Nr 39, poz. 214.

²³ W UE rocznie wytwarza się ponad 1,5 mld ton obornika i zgodnie z prognozami wielkość ta nie zmieni się zasadniczo do 2020 r. Źródło: *2011 AEBIOM Annual Statistical Report*, Bruksela 2011.

nawozów. Gdy zaś chodzi o przemysł związany z rolnictwem, najwięcej biomasy wykorzystywanej w energetyce pochodzi z przemysłu cukrowniczego (np. melasa, liście buraka cukrowego), mleczarskiego (np. serwatka, popłuczyny), piekarniczego, przetwórstwa owocowego i przemysłu spirytusowego (wywar gorzelniany).

Powyższe przybliżenie pojęcia „biomasa rolnicza” wskazuje, że tego rodzaju biomasa jest blisko związana z produkcją żywności i pasz. W przypadku wielu rodzajów biomasy związek ten nie zagraża tradycyjnej produkcji rolnej. Jedynie celowe uprawy roślin energetycznych są w pewnym sensie równoległe czy nawet konkurencyjne wobec upraw na cele żywnościowe. Należy przy tym zaznaczyć, że w obowiązującym porządku prawnym nie ma zasadniczych różnic w regulacji upraw rolnych na cele żywnościowe i pozażywnościowe. Można więc przypuszczać, że oprócz prawa rolnego (np. ustawy o nawozach i nawożeniu²⁴), obszar normatywny regulacji tworzą tu także do pewnego stopnia normy prawa żywnościowego (np. ustawa o produktach pochodzenia zwierzęcego²⁵ czy ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁶).

W celu określenia szczegółowego zakresu regulacji prawnej wpływającej na podaż biomasy rolniczej należałoby w pierwszej kolejności zidentyfikować ryzyko związane z jej pozyskiwaniem. Do głównych zagrożeń wykorzystania biomasy rolniczej na cele energetyczne w odniesieniu do aspektów środowiskowych, społecznych i gospodarczych należy w pierwszej kolejności wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej do produkcji dóbr innych niż żywność czy pasza. Produkcja bioenergii z celowych upraw energetycznych prowadzi do zaburzeń na rynkach żywnościowych, w tym wzrostu cen żywności i pasz, a w efekcie może zagrażać bezpieczeństwu żywnościowemu²⁷.

²⁴ Ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz. U. 2007, Nr 147, poz. 1033. Do innych aktów prawa rolnego, które znajdują zastosowanie przy produkcji biomasy rolniczej, należą m.in.: ustawa z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, Dz. U. 2004, Nr 42, poz. 386 czy rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 174, poz. 1809 z późn. zm.

²⁵ Ustawa z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego, Dz. U. 2006, Nr 107, poz. 127.

²⁶ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. 2006, Nr 171, poz. 1225.

²⁷ O zagrożeniach związanych ze wzrostem produkcji energii z biomasy zob. bliżej: A. Roszkowski, *Biomasa kontra rolnictwo*, „Inżynieria Rolnicza” 2008, nr 10 (108), s. 201-208.

Ponadto przekształcanie użytków zielonych czy gruntów odłogowanych w grunty orne prowadzi często do utraty obszarów cennych przyrodniczo na rzecz monokultur, w których nie da się przywrócić zniszczonych siedlisk naturalnych. Poza tym intensywna gospodarka rolna prowadzi także do intensywniejszego nawożenia gruntów rolnych, które powoduje zanieczyszczenie gruntów i wód związkami azotu czy fosforu. Coraz bardziej odczuwalny staje się problem nieracjonalnej gospodarki zasobami wodnymi w rolnictwie, a szybko rosnące rośliny energetyczne potrzebują regularnego nawadniania²⁸.

W przeciwieństwie do celowych upraw energetycznych zagospodarowanie na cele energetyczne odpadów, produktów ubocznych i pozostałości z rolnictwa w zasadzie nie prowadzi do negatywnych skutków dla środowiska. Wykorzystanie odpadów, pozostałości i produktów ubocznych z rolnictwa i przemysłów pokrewnych na przykład w instalacjach fermentacji beztlenowej do produkcji biogazu rolniczego, o ile instalacje zbudowane są i prowadzone zgodnie z odpowiednimi normami technicznymi i sanitarnymi, ma korzystny wpływ na środowisko i gospodarkę. Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że zastosowanie poszczególnych rodzajów biomasy rolniczej poza sektorem energetyki (np. tak jak w przypadku siana do naturalnego nawożenia) powinno być uwzględnione w legislacji, a zwłaszcza tej części przepisów, które hierarchizują sposoby zagospodarowania tego rodzaju materii.

Prawne środki zapobiegania niektórym z wyżej opisanych zagrożeń znajdują się w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach WPR i określone systemy wsparcia dla rolników²⁹. Ten akt prawny należy do najważniejszych instrumentów WPR i wyznacza warunki, które muszą zostać spełnione przez rolnika, aby mógł otrzymać dopłaty do prowadzonej przez siebie działalności w ramach gospodarstwa rolnego.

²⁸ Intensywne rolnictwo ukierunkowane na produkcję większej ilości żywności i biomasy może zwiększyć presję na zasoby wodne. Zob. pkt 6 preambuły zalecenie Komisji z 27 października 2011 r. w sprawie inicjatywy w zakresie wspólnego planowania badań naukowych, *Woda – wyzwania w zmieniającym się świecie*, Dz. Urz. UE C 317 z 29 października 2011 r.

²⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. WE L 30 z 31 stycznia 2009 r. (dalej jako: rozporządzenie Rady nr 73/2009).

W rozporządzeniu, o którym mowa, Rada zauważa, że „sektor rolniczy stanął w obliczu wielu nowych i trudnych wyzwań, jak zmiany klimatu i wzrastające znaczenie bioenergii, konieczność poprawy gospodarki wodnej i skuteczniejsza ochrona różnorodności biologicznej”³⁰. Warto przy tym zauważyć, że prawodawca wybrał wyzwania, które nie są łatwe do pogodzenia ani równoczesnej realizacji, a nierzadko są wzajemnie sprzeczne. Zatem wymagają złożonego systemu dobrze działających instrumentów administracyjnych, prawnych i finansowych, które ograniczą występowanie niepożądanych efektów związanych z nowymi wyzwaniami, na przykład w sytuacji, gdy niszczone są siedliska na skutek pozyskiwania gruntów pod uprawy energetyczne wymagające obfitego nawadniania.

W poszukiwaniu norm rolno-środowiskowych, które uchroniłyby obszary wiejskie od zgubnych skutków intensyfikacji produkcji biomasy rolniczej na potrzeby energetyki, należy w szczególności zwrócić uwagę na przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności oraz utrzymania gruntów, wchodzących w skład gospodarstwa w tak zwanej dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska³¹.

Na mocy art. 9 rozporządzenia Rady nr 73/2009, zatytułowanego „Dobra kultura rolna zgodna z ochroną środowiska”, państwa członkowskie muszą zapewnić, aby „wszystkie grunty rolne, a w szczególności grunty, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska”. Zapewnienie, o którym mowa, polega na przestrzeganiu ustalonych na poziomie krajowym lub regionalnym minimalnych wymogów w zakresie dobrej kultury rolnej, zgodnej z ochroną środowiska.

Podstawą wyznaczenia minimalnych wymogów są zasady określone w załączniku III do tego rozporządzenia. Państwa członkowskie mają zatem obowiązek wyznaczenia pewnych standardów dotyczących kwestii związanych z erozją, substancją organiczną i strukturą gleby, minimalnym poziomem utrzymania siedlisk oraz ochroną wód³². W celu przybliżenia obszarów regulacji w zakresie systemu wzajemnej zgodności można dodać, że dotyczą one między innymi ochrony siedlisk, różnorodności bio-

³⁰ Pkt 9 preambuły rozporządzenia Rady nr 73/2009.

³¹ *Good Agricultural and Environmental Conditions – GAEC*, załącznik III do rozporządzenia Rady nr 73/2009.

³² Wyznaczona przez prawodawcę unijnego lista kwestii, które mają stanowić przedmiot wymogów minimalnych, stanowi katalog zamknięty; państwa członkowskie nie mogą wykroczyć poza określony w załączniku zakres regulacji w ramach dobrej kultury rolnej.

logicznej, gospodarki wodnej i wykorzystania wody oraz przeciwdziałania zmianom klimatu (np. państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić utrzymanie stosunku areалу trwałych użytków zielonych do całkowitej powierzchni użytków rolnych). Ponadto dobra kultura rolna wymaga ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniami oraz racjonalnego ich użytkowania³³.

Obowiązywanie systemu wzajemnej zgodności oddziałuje w sposób widoczny na charakter gospodarki rolnej. Spełnienie wymogów, związanych z zarządzaniem oraz dobrą kulturą rolną jest wymogiem koniecznym, warunkującym otrzymanie wsparcia finansowego w postaci płatności bezpośrednich. Bodziec natury finansowej stanowi skuteczne narzędzie WPR prowadzące do zrównoważonej środowiskowo gospodarki rolnej³⁴.

Należałoby zauważyć, że dopłaty w ramach systemu płatności jednolitej przysługują na każdy hektar powierzchni użytków rolnych lub obszarów obsadzonych zagajnikami o krótkiej rotacji, o ile jest on wykorzystywany do prowadzenia działalności rolniczej³⁵. Wsparcie upraw celowych drzew o krótkiej rotacji, jak brzoza, topola czy wierzba, może doprowadzić do intensywniejszej gospodarki rolnej, czy też w danym przypadku – agroleśnej. Warto byłoby zatem ocenić pod kątem wpływu na zrównoważony rozwój zjawiska, które zachodzą przy wspieraniu zakładania zagajników drzew krótkiej rotacji. Do najważniejszych z nich należą: konkurencja z produkcją na cele żywnościowe, zmiana użytkowania gruntów, wpływ na gospodarkę wodną oraz cykl pierwiastka węgla w zasobach celulozy i w glebie.

Dopłaty do zakładania zagajników o krótkiej rotacji będą utrzymane i po 2013 r. Jak w wynika z przedstawionych w październiku 2011 r. przez Komisję Europejską projektów rozporządzeń w sprawie przyszłej WPR, zagajniki o krótkiej rotacji po 2013 r. będą przedmiotem wsparcia powiązanego z produkcją w ramach filaru I WPR³⁶, natomiast nie zostaną objęte

³³ Teza 6 preambuły do rozporządzenia Rady nr 73/2009.

³⁴ O znaczeniu dopłat bezpośrednich dla gospodarki rolnej w Polsce świadczy choćby skala rocznego wsparcia przyznawanego rolnikom; zgodnie z danymi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2011 r. wypłacono w formie płatności bezpośrednich ponad 11 mld złotych.

³⁵ Art. 34 pkt 2 rozporządzenia Rady nr 73/2009.

³⁶ Art. 38 wniosku 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 wersja ostateczna.

systemem wsparcia w ramach II filaru inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę rentowności lasów³⁷.

Unijne prawo realizujące WPR elastycznie reaguje na zmiany w ekosystemach i gospodarce wywołane przez wzmożony popyt na biomasę. Na przykład rozwiązaniem problemu potencjalnie negatywnych skutków związanych z rozwojem upraw energetycznych na terytorium UE jest zniesienie dopłat bezpośrednich do upraw energetycznych ustanowionych na mocy rozporządzenia WE nr 1782/2003³⁸. Funkcjonujące z powodzeniem od 2004 r. wsparcie upraw roślin energetycznych (w wysokości 45 euro na hektar) zostało zniesione w 2008 r. ze względu na przekroczenie 2 milionów hektarów areалу tego rodzaju kultur w skali UE³⁹.

Innym przykładem elastyczności regulacji jest obowiązujące obecnie prawo do płatności jednolitej na obszarach, które po 2008 r. nie kwalifikują się już jako użytki rolne czy zagajniki o krótkiej rotacji ze względu na obowiązujące przepisy w dziedzinie ochrony przyrody i gospodarki wodnej. Chodzi tutaj zwłaszcza o ograniczenia wynikające z dyrektyw tworzących podstawy prawne europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 (tzw. dyrektywa ptasia nr 2009/147/WE i siedliskowa nr 92/43/EWG)⁴⁰ oraz ramową dyrektywę wodną nr 2000/60/WE⁴¹. Widać więc, że system wsparcia zaprojektowano tak, by rolnik nie został poszkodowany z powodu posiadania gruntów o bogatej bioróżnorodności czy obfitych zasobach wodnych.

Dodatkową zachętą ekonomiczną dla prowadzących gospodarstwa rolne jest tak zwane wsparcie specjalne, uregulowane w art. 68 rozporzą-

³⁷ Art. 23 wniosku dotyczącego 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.

³⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. WE L 270 z 21 października 2003 r.

³⁹ Na temat zniesienia dopłat do upraw roślin energetycznych zob.: Notatka prasowa UE z 17 października 2007 r., *Biopaliwa: ograniczenie pomocy przypadającej na hektar upraw energetycznych w związku z przekroczeniem powierzchni 2 mln ha*, IP/07/1528, Bruksela.

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. WE L 20 z 26 stycznia 2010 r.; dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992 r.

⁴¹ Dyrektywa nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. WE L 327 z 22 grudnia 2000 r.

dzenia Rady nr 73/2009. Wynika z niego, że specjalne wsparcie przysługuje rolnikom prowadzącym określony rodzaj gospodarki rolnej, który ma znaczenie dla ochrony lub poprawy stanu środowiska lub wiąże się z dodatkowymi korzyściami rolno-środowiskowymi.

Szczegółowe zasady wdrażania zasady wzajemnej zgodności zostały wprowadzone do porządku prawa UE w 2009 r. między innymi na mocy rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009⁴².

Włączenie postanowień dotyczących systemów wsparcia rolników i wzajemnej zgodności do polskiego prawodawstwa dokonane zostało ustawą z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁴³ oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm⁴⁴.

Oprócz dopłat bezpośrednich, ważnym instrumentem ochrony środowiska na obszarach wiejskich są programy rozwoju obszarów wiejskich, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁴⁵. Na gruncie prawa krajowego programy rozwoju obszarów wiejskich są przedmiotem regulacji ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁴⁶.

Unia Europejska w ramach drugiego filaru WPR wspiera zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w tym zwłaszcza poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami, poprawę jakości

⁴² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina, Dz. Urz. WE L 316 z 2 grudnia 2009 r.

⁴³ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 10 września 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz. U. 2008, Nr 170, poz. 1051.

⁴⁴ Dz. U. 2010, Nr 39, poz. 211.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. WE L 277 z 21 października 2005 r.

⁴⁶ Dz. U. 2007, Nr 64, poz. 427.

życia na obszarach wiejskich oraz różnicowanie działalności gospodarczej (art. 4 rozporządzenia Rady nr 1698/2005).

W Polsce w ramach drugiej osi Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich” rolnik może być beneficjentem płatności rolno-środowiskowych lub wsparcia związanego z zalesianiem gruntów rolnych i innych niż rolne. Wsparcie, o którym mowa, ma na celu zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych⁴⁷. Lista zobowiązań rolno-środowiskowych jest wyznaczana w formie rozporządzenia⁴⁸ przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Dodatkowo wszystkie państwa członkowskie UE objęły liczne naturalne siedliska fauny i flory oraz wybrane elementy krajobrazu prawnymi formami ochrony przyrody. Warto zwrócić uwagę na utworzoną w 1992 r. unijną formę ochrony przyrody w postaci wspomnianej ekologicznej sieci Natura 2000. W Polsce sieć Natura 2000 funkcjonuje jako nowa forma ochrony przyrody od 2004 r. i jest uregulowana w ustawie o ochronie przyrody⁴⁹. Niemal jedną piątą terytorium Polski pokrywają obszary objęte siecią Natura 2000. Wszelkie działania mogące znacząco negatywnie wpłynąć na przedmiot ochrony tych obszarów muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, brakiem alternatywy i po wykonaniu odpowiedniej kompensacji przyrodniczej (art. 34 ustawy o ochronie przyrody). W ten sposób prawnej ochronie podlegają liczne obszary rolne i leśne, przy czym jest to ochrona wzmocniona istotną rolą, jaką w niej odgrywa Komisja Europejska, zwłaszcza przy projektowaniu obszarów, sprawozdawczości i finansowaniu działań na rzecz sieci Natura 2000.

Opisane powyżej wymogi związane z ochroną środowiska, w tym zasobów przyrody i zasobów wodnych, wykazują obecność złożonego systemu norm rolnych i środowiskowych, który obejmuje wszystkie podmioty prowadzące gospodarkę rolną, także i tę polegającą na prowadzeniu upraw na cele energetyczne. Tym samym w pewnym stopniu za uzasadnione można uznać stanowisko Komisji Europejskiej, która w debacie nad ustanowieniem obowiązkowego systemu certyfikacji kryteriów zrównowa-

⁴⁷ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, M.P. 2007, nr 94, poz. 1035.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2012 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. 2012, Nr 59, poz. 278.

⁴⁹ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2004, Nr 92, poz. 880.

ważonego rozwoju dla wszystkich rodzajów biomasy odsyła do obowiązujących już wymogów w ramach WPR oraz norm ochrony środowiska, przyrody i gospodarki wodnej.

Należy zaznaczyć, że opisane powyżej normy rolno-środowiskowe regulują pierwszy etap produkcji bioenergii, polegający na pozyskiwaniu surowca. Aby mówić o zrównoważonej produkcji energii z biomasy, należałoby zwrócić uwagę także na takie kolejne etapy, jak transport biomasy, obróbka (np. peletowanie), magazynowanie, procesy spalania, fermentacji lub zgazowania. Zatem można by w tym miejscu przywołać wiele regulacji prawa ochrony środowiska, które wiążą podmioty prowadzące działalność na przykład w zakresie spalania paliw czy transportu surowców rolnych i tym samym ograniczają negatywny wpływ produkcji energii z biomasy na terenie UE. Horyzontalny charakter prawa ochrony środowiska w legislacji unijnej, polegający na włączaniu jego podstawowych zasad i norm do wszystkich mogących oddziaływać na środowisko dziedzin regulacji, pozwala domniemywać, że przynajmniej na terenie państw członkowskich UE nie powinno dochodzić do poważnych szkód w środowisku wywołanych rozwojem bioenergetyki.

Jakkolwiek pozytywnie oceniać można politykę i prawo UE w zakresie ochrony środowiska w kontekście rozwoju obszarów wiejskich i gospodarki rolnej, to nie należy pomijać wymogów społecznych, środowiskowych i gospodarczych, związanych z pozyskiwaniem zasobów biomasy z terytoriów spoza UE, w tym i tych najbardziej odległych, jak Brazylia czy Indonezja. Import biomasy z państw niebędących członkami UE jest już obecnie znaczący, a jego trend rosnący nie ulegnie zmianie⁵⁰.

Coraz wyraźniej słychać też głosy krytyki, dotyczące nieuwzględnienia w obowiązujących normach efektu pośredniej zmiany użytkowania gruntów (ang. *indirect land use change, ILUC*). Dyskusje i inicjatywy legislacyjne w tym obszarze są już jednak zaawansowane, a uwzględnienie tego efektu w normach rolno-środowiskowych czy innych związanych z ochroną gruntów i krajobrazu wydaje się jedynie kwestią czasu⁵¹.

⁵⁰ Import biomasy rolniczej do UE pochodzi takich z państw, jak: Brazylia, Kanada, Stany Zjednoczone, Malezja, Indonezja, Mozambik, Zachodnia i Południowa Afryka. Zob. D. Bliźniak, *Parkiet Biomasy*, Towarowa Giełda Energii S.A., tge.pl/fm/upload/Parkiet-Biomasy/Parkiet_Biomasy_I.pdf; M. Walczak, *Biomasa na giełdzie*, „Rzeczpospolita” z 25 marca 2003 r. (wydanie internetowe).

⁵¹ Zob. np. Sprawozdanie Komisji w sprawie pośredniej zmiany użytkowania gruntów spowodowanej korzystaniem z biopaliw oraz biopłynów, KOM (2010) 811 wersja ostateczna, Bruksela, 22 grudnia 2010 r.

4. Zgodność z kryteriami zrównoważonego rozwoju – systemy certyfikacji

Skuteczność regulacji prawnej, oprócz sankcji, wymaga często także odpowiedniej kontroli działań lub zaniechań wyznaczonych adresatowi norm prawnych. Treść normatywna i sankcja przewidziana za niespełnienie wiążących⁵² wymogów dotyczących kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw i biopłynów została przybliżona w punkcie drugim niniejszego opracowania. W tym miejscu warto przyrzeć się systemowi kontroli, który ma umożliwić funkcjonowanie europejskiego rynku biopaliw w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju.

Jak już zauważono, w art. 18 dyrektywy nr 2009/28/WE prawodawca unijny wprowadził formalne wymogi w zakresie weryfikacji zgodności produkcji biopaliw i biopłynów z kryteriami zrównoważonego rozwoju. Na państwach członkowskich spoczywa obowiązek uzyskania od podmiotów gospodarczych produkujących biopaliwa czy biopłyny dowodu zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju określonymi w dyrektywie. Informacje przedkładane państwom członkowskim przez przedsiębiorstwa muszą spełniać wymogi wiarygodności i niezależności. Co istotne, prawodawca unijny wyraźnie określił, że to państwa członkowskie odpowiadają za podjęcie odpowiednich środków, by dane, o których mowa, zostały należycie przygotowane.

W kontekście powyższych rozważań wyróżnić można dwie grupy podmiotów związanych obowiązkiem oceny zgodności, a jednocześnie będących przedmiotem kontroli. Do pierwszej grupy należą państwa członkowskie, do drugiej – podmioty gospodarcze zajmujące się wytwarzaniem paliw z biomasy. W świetle dyrektywy nr 2009/28/WE odpowiedzialność sprawozdawcza przed Komisją Europejską spoczywa na państwach członkowskich, zatem to im w największym stopniu powinno zależeć na doborze właściwego systemu oceny zgodności i kontroli spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju. Podmioty gospodarcze odpowiadają w tej materii przed organami państwa.

Obecnie można wyróżnić trzy sposoby potwierdzenia zgodności paliw biomasowych z kryteriami zrównoważonego rozwoju: przedstawienie odpowiednim organom krajowym danych, zgodnie z wymogami ustano-

⁵² Producenci stałej i gazowej biomasy pochodzącej z rolnictwa czy z leśnictwa oraz przemysłów pokrewnych mogą, ale nie muszą dowodzić zgodności ich wyrobów z kryteriami wyznaczonymi w dyrektywie nr 2009/28/WE.

wionymi przez ten kraj (tzw. system krajowy); wykorzystanie systemu dobrowolnego uznanego do tego celu przez Komisję lub stosowanie umowy podpisanej przez UE z państwami trzecimi, uznanej przez Komisję do tego celu⁵³.

Największą popularnością cieszą się dobrowolne systemy certyfikacji, które zdobyły uznanie, czyli pewnego rodzaju akredytację Komisji Europejskiej. Już w 2009 r. Komisja Europejska zastrzegła sobie prawo uznania niektórych krajowych lub międzynarodowych systemów określających normy dla produktów z biomasy za systemy prowadzące właściwy audyt produkcji biomasy i biopaliw pod kątem zrównoważonego rozwoju (art. 18 pkt 4 dyrektywy nr 2009/28/WE). Do dziś uznanych zostało siedem systemów tego rodzaju i znajdują one bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich⁵⁴.

Systemy, o których mowa, mają charakter dobrowolny – przedsiębiorca nie ma obowiązku z nich korzystać. Aby korzystać ze wsparcia produkcji OZE oraz wliczać energię z produkowanych przez siebie paliw do bilansu energii odnawialnej, może korzystać z systemu certyfikacji uznanego przez państwo członkowskie, o ile system krajowy obowiązuje w tym państwie. Nie ulega jednak wątpliwości, że wybrane przez Komisję Europejską systemy są powszechnie uznawane i cieszą się zaufaniem na europejskim rynku biopaliw.

Warto w tym miejscu przyrzeć się bliżej tak zwanym systemom krajowym. W Niemczech na mocy przywołanych w punkcie drugim niniejszego opracowania rozporządzeń Biokraft-NachV i BioSt-Nach-V został wprowadzony system krajowy certyfikacji biopaliw i biopłynów. Podmioty gospodarcze certyfikujące produkty końcowe pod kątem zrównoważonego rozwoju w tym kraju mają do wyboru jeden z dwóch, wspieranych przez Federalne Ministerstwo Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumenta oraz Agencję Zasobów Odnawialnych, systemów certyfikacji: Renewable Energy Directive Certification (REDcert) oraz International Sustainability & Carbon Certification (ISCC).

W systemie REDcert ocena zgodności ogranicza się do badania spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju określonych w art. 17-19 dy-

⁵³ Komunikat Komisji w sprawie dobrowolnych systemów i wartości standardowych w systemie kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów UE, Dz. Urz. UE C 160 z 19 czerwca 2010 r.

⁵⁴ Są to: ISCC, Bonsucro EU, RTRS EU RED, RSB EU RED, 2BSvs, RSBA i Greenergy. Zob.: Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 19 lipca 2011 r., *Zielone światło dla pierwszych unijnych programów zrównoważonego rozwoju biopaliw*, IP/19/901, Bruksela.

rektywy nr 2009/28/WE. W ramach systemu ISCC, który jest równocześnie krajowym systemem certyfikacji Niemiec i jednym z dobrowolnych systemów uznanych w lipcu 2011 r. przez Komisję (ISCC EU), wydawane są certyfikaty potwierdzające zgodność ze znacznie szerszym wykazem kryteriów, niż te wyznaczone obligatoryjnie dla biopaliw i biopłynów przez prawodawcę unijnego.

Jednostkami certyfikującymi są akredytowani operatorzy prowadzący audyt w oparciu o wspomniane powyżej systemy certyfikacji. W Niemczech listę akredytowanych jednostek certyfikujących zgodność z kryteriami zrównoważonego rozwoju udostępnia Federalny Urząd ds. Rolnictwa i Żywności, organ administracji publicznej odpowiedzialny za realizację postanowień dyrektywy nr 2009/28/WE w zakresie zrównoważonego rozwoju biopaliw.

Audyt pod kątem zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju przeprowadzany jest przez jednostki certyfikujące uprawnione do oceny zgodności biopaliw czy biopłynów z zasadniczymi lub szczegółowymi wymaganiami kontroli w tym zakresie oraz wydania certyfikatu⁵⁵. Audytowi podlega zarówno pozyskiwanie biomasy pochodzącej z obszaru UE, jak i spoza niego. Jednostki certyfikujące oceniają zgodność produkcji biopaliw i biopłynów z kryteriami zrównoważonego rozwoju na podstawie specjalnie do tego celu przygotowanych systemów certyfikacji. W skali europejskiej stworzono kilkadziesiąt systemów certyfikacji biopaliw przy zastosowaniu systemów zgodności z wymogami dyrektywy nr 2009/28/WE (wśród nich są te oficjalnie uznane przez Komisję). Preferencja stosowania jednego z dostępnych systemów certyfikacji nie została do tej pory wyrażona w polskim porządku prawnym.

Certyfikat wymagany jest w odniesieniu do produktu końcowego, jednak łańcuch produkcji biopaliw i biopłynów, a także wszystkich pozostałych nośników bioenergii składa się z wielu etapów, które mogą wpłynąć na ostateczny charakter produktu. Ocenie poddane powinny być wszystkie etapy produkcji, począwszy od pola uprawnego do dystrybucji paliw, przy czym metodą stosowaną w tym celu ma być „łańcuch dowodowy” (ang. *chain of custody*), czyli kontrola pochodzenia w całym łańcuchu produkcji. Łańcuch, o którym mowa, oceniany jest w oparciu o metodę bilansu masy, polegającą na przypisaniu poszczególnym partiom surowca określonych cech (np. w odniesieniu do wielkości emisji dwutlenku węgla czy oświadczeń zgodności z dyrektywą nr 2009/28/WE).

⁵⁵ Zob. np. J. Rotko, *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2002.

Taki system pozwala na mieszanie surowców o różnym stopniu zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju i tworzenie mieszanek, których zgodność z kryteriami zrównoważonego rozwoju jest średnią współczynników zgodności poszczególnych partii, które wchodzi w jej skład⁵⁶.

Przedstawione tu rozważania dotyczące certyfikacji biopaliw, biopłynów oraz biomasy stałej i gazowej nie wyczerpują problematyki, która od niedawna jest przedmiotem analiz prawnych i debat politycznych. Systemy certyfikacji zrównoważonego rozwoju są wciąż bardzo młode i znajdują się w fazie intensywnego rozwoju.

Jednostki certyfikujące, w świetle prawa administracyjnego, można uznać za podmioty uprawnione do wykonywania funkcji zleconych. Funkcja polegająca na ocenie zgodności biopaliw i biopłynów z określonymi kryteriami wchodzi w zakres funkcji administracji publicznej, a dokładniej: należy do grupy uprawnień do badań różnych przedmiotów⁵⁷. Warto więc przyrzeć się legitymacji jednostek certyfikujących do wypełniania tego typu funkcji. Obecnie tylko niektóre z nich mają akredytację krajowych ośrodków upoważnionych do akredytacji jednostek certyfikujących w państwach, w których powadzą działalność. Akredytacja nie stanowi wymogu koniecznego do prowadzenia działalności w zakresie certyfikowania biopaliw i biopłynów w odniesieniu do kryteriów zrównoważonego rozwoju.

Unijne regulacje prawne nie rozwiązują jednoznacznie kwestii kwalifikacji, które muszą spełniać jednostki certyfikujące. W systemach krajowych wykaz jednostek uprawnionych do certyfikowania zgodności z ustalonymi kryteriami zostaje podany do wiadomości publicznej tak jak na przykład w przypadku systemu niemieckiego⁵⁸. W systemach dobrowolnych nie ma określonych wymogów w tym zakresie, choć jednostki certyfikujące mogą uzyskać licencję *sui generis* wydaną przez jeden lub więcej systemów certyfikacji. W Polsce jedną z jednostek certyfikujących, posiadających „licencję” systemu ISCC, jest firma DEKRA Certification sp. z o.o., akredytowana przy Polskim Centrum Akredytacji.

⁵⁶ Komunikat Komisji w sprawie dobrowolnych..., *passim*.

⁵⁷ Zob. R. Hauser, D. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2012, s. 319.

⁵⁸ Zob. Erteilte Anerkennungen für Zertifizierungssysteme und Zertifizierungsstellen nach der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV) bzw. nach der Biomassestrom Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV), dostępne na stronie: ble.de/SharedDocs/Downloads/02_Kontrolle/05_NachhaltigeBiomasseerzeugung/Anerkennung_de.pdf?__blob=publicationFile.

5. Podsumowanie

Analiza regulacji prawnych w odniesieniu do produkcji energii z biomasy zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju pozwala zauważyć, że ich źródła są niejednorodne. Z jednej strony, kryteria zrównoważonego rozwoju ograniczone tylko do wybranej grupy nośników bioenergii zostały ustalone przez prawodawcę unijnego w formie dyrektywy. Z drugiej strony, rozbudowane prawodawstwo rolne i środowiskowe na szczeblu krajowym i unijnym ma zapewnić zrównoważone pozyskiwanie wszystkich form biomasy, która jako materia powstająca w naturalnym cyklu biologicznym jest traktowana podobnie jak inne wytwory produkcji roślinnej i zwierzęcej.

Dyrektywa nr 2009/28/WE, wprowadzająca kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw i biopłynów, nie została do tej pory wdrożona do polskiego porządku prawnego⁵⁹. Kryteria zrównoważonego rozwoju, jeżeli w ogóle są stosowane, funkcjonują na podstawie przepisów unijnych, przy czym konieczność bezpośredniego stosowania dyrektywy ma w tym przypadku co najmniej wątpliwe uzasadnienie. Nadto, jeśli ograniczyć się do analizy przepisów prawnych obowiązujących na szczeblu UE, to warto zauważyć, że sformułowane w dyrektywie kryteria dalece odbiegają od wymogów związanych ze zrównoważonym rozwojem, postulowanych przez liczne jednostki naukowo-badawcze oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne⁶⁰. Ograniczony zakres regulacji w tym zakresie można uznać za podyktowany takimi racjonalnymi przesłankami gospodarczymi i społecznymi, jak wola ograniczenia obciążeń finansowych dla odbiorców końcowych biopaliw i biokomponentów na rynkach UE. Warto jednak zauważyć, że w kontekście coraz częstszych raportów o niszczeniu ekosystemów i lokalnych gospodarek państw rozwijających się, w których pozyskiwane są surowce do produkcji biopaliw dla UE, wypadałoby rozważyć *de lege ferenda* uzupełnienie kryteriów, o których mowa, oraz poprawę skuteczności ich egzekwowania.

Z kolei normy rolno-środowiskowe są skuteczne tylko w odniesieniu do klasycznej koncepcji produkcji rolnej oraz ochrony środowiska. Nie

⁵⁹ Obecnie Ministerstwo Gospodarki wprowadza poprawki wniesione po konsultacjach społecznych projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii, która ma być podstawowym aktem prawnym implementującym dyrektywę nr 2009/28/WE w Polsce. Pierwotna wersja projektu nie zawiera odniesienia do kryteriów zrównoważonego rozwoju.

⁶⁰ Zob np. J. Cramer i in., *Criteria for Sustainable Biomass Production*, Raport z projektu „Sustainable Production of Biomass”, 14 lipca 2006 r., Utrecht; F. Rosillo Callé, *The Biomass Assessment Handbook: Bioenergy for a Sustainable Environment*, Earthscan 2007.

zawierają jednak odpowiedzi na wyzwania związane z konkurencją produkcji na cele żywnościowe i nieżywnościowe czy pośrednią zmianą użytkowania gruntów. Warto w tym kontekście zastanowić się również nad zależnością gospodarki rolnej na cele energetyczne od stałej dostępności zasobów wodnych w kontekście skumulowanego efektu zwiększenia popytu na biomasę. Próba pogodzenia racjonalnej gospodarki wodnej z potrzebą intensyfikacji produkcji rolnej na cele energetyczne w skali wykraczającej poza jedno gospodarstwo rolne powinna znaleźć odzwierciedlenie zarówno w planach działań, jak i prawodawstwie UE i państw członkowskich.

Co więcej, importowana biomasa z odległych regionów świata, przeznaczana w naszym kraju najczęściej do spalania na potrzeby energetyki zawodowej, nie jest poddawana kontroli sanitarnej i fitosanitarnej. Można zatem obawiać się, że bez odpowiedniego systemu kontroli jakości surowca przywożonego do kraju, polegającego na przykład na uwzględnieniu biomasy w wykazie towarów, które podlegają granicznej kontroli sanitarnej⁶¹, do rodzimych ekosystemów mogą przedostać się gatunki roślin i zwierząt niepożądane na terytorium europejskim, w tym różne czynniki biologiczne, jak pasożyty, grzyby i potencjalnie niebezpieczna flora bakteryjna⁶². Należałoby w związku z tym wprowadzić obowiązkowe znakowanie ostrzegające przed zagrożeniem biologicznym w miejscach składowania biomasy na przykład piktogramem, którego wzór znajduje się w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 22 kwietnia 2005 r. w sprawie szkodliwych dla zdrowia czynników biologicznych w środowisku pracy oraz ochrony zdrowia pracowników zawodowo narażonych na te czynniki. Dodatkowo pracownicy zakładów przetwarzających importowaną biomasę powinni być szkoleni w zakresie zagrożeń, zabezpieczeni przed działaniem szkodliwych czynników biologicznych oraz mieć dostęp do odpowiedniej opieki medycznej⁶³.

Jak się wydaje, przedmiotem regulacji zapewniających zgodność pozyskiwanej biomasy z kryteriami zrównoważonego rozwoju powinny być wszystkie etapy wytwarzania i wprowadzania do obrotu jej zasobów, począwszy od jej produkcji (np. w gospodarstwach rolnych, wytwórniach przemysłu rolno-spożywczego czy plantacjach na obszarach tropikalnych) po dostawę do odbiorcy finalnego i proces jej konwersji do postaci energii

⁶¹ Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z 8 grudnia 2011 r. w sprawie wykazu towarów, które podlegają granicznej kontroli sanitarnej, Dz. U. Nr 272, poz. 1612.

⁶² Ta uwaga dotyczy przede wszystkim biomasy drzewnej, zob. np. J. Kopinga, L. G. Moraal i in., *Phytosanitary Risks of Woodchips*, Wageningen 2010, s. 11 i n.

⁶³ M. Grodzka-Jawniak, *Zagrożenia biologiczne związane z długotrwałym składowaniem biomasy*, Materiały konferencyjne „Forum Biomasy”, Ostrołęka, 22-23 marca 2012 r.

lub gazu. W tym ujęciu śledzenie łańcucha dostaw oraz analizy cyklu życia biomasy (np. cykl dwutlenku węgla z uwzględnieniem emisji z transportu, tzw. *carbon footprint*) przypomina monitoring obowiązujący obecnie w prawie żywnościowym jako *traceability* dla żywności i pasz. Tym tropem – parafrazując popularne powiedzenie „od pola do stołu” – można mówić o zasadzie „od pola do paliwa”.

Jednym z możliwych sposobów zapewnienia zrównoważonej bioenergetyki w UE, jak pisze A. Faaij, jest poprawa wydajności w tradycyjnym zarządzaniu rolnictwem. Optymalizacja zarządzania w tym sektorze umożliwi produkcję dużych ilości biomasy bez konieczności konkurowania z produkcją żywności czy z ochroną przyrody i zasobów leśnych⁶⁴. Zanim do tego dojdzie, należałoby jednak pamiętać, że skala złożonych skutków społecznych, gospodarczych i środowiskowych zależy od trzech czynników: wielkości popytu, rodzaju i pochodzenia biomasy. Wydaje się zatem, że skoro obecne prawo UE prowadzi do zapotrzebowania na biomasę na niespotykaną dotąd skalę oraz umożliwia energetyczne zastosowanie bardzo wielu rodzajów tego OZE, to prawodawca powinien określić przynajmniej szczegółowe wymogi jakościowe zasobów biomasy we wszystkich formach jej występowania. Obowiązujące dziś regulacje unijne w sprawie jakości biomasy, zwłaszcza w odniesieniu do jej pochodzenia, nie mogą być uznane za dostateczne, by zapewnić zrównoważony rozwój zarówno w UE, jak i w innych częściach świata.

Regulacją należałoby objąć tylko te rodzaje biomasy i te obszary jej pochodzenia, które związane są z rzeczywistym ryzykiem wystąpienia negatywnych następstw dla środowiska, gospodarki czy społeczeństwa. Nie wydaje się jednak celowe tworzenie nadmiernych regulacji i obciążeń administracyjnych w stosunku do zasobów biomasy, których energetyczne zagospodarowanie nie powoduje zagrożeń w tym zakresie.

SUSTAINABLE PRODUCTION AND USE OF AGRICULTURAL BIOMASS FOR ENERGY PURPOSES IN LIGHT OF EUROPEAN UNION LAW

Summary

The growing demand for biomass for energy purposes within the EU member states may cause multiple effects of different nature (social, environmental, economic) and scope (local, regional and global). In the paper, an attempt is made to answer the question on how

⁶⁴ E. Smeets, A. Faaij, I. Lewandowski, *The Impact of Sustainability Criteria on the Costs and Potentials of Bioenergy Production*, maj 2005, Copernicus Institute, Utrecht, s. 7.

the EU legislation ensures sustainable production and use of agricultural biomass for energy purposes. The first part of the paper provides an outline of the sustainability criteria for biofuels and bioliquids. The second part describes the EU environmental and rural legislation. The Common Agricultural Policy is considered a relatively efficient tool securing sustainable production of biomass within the EU territory. The third part is dedicated to the sustainability criteria certification schemes, with a special focus on the German certification mechanisms. It has been pointed out that there is still a pending need to include solid and gaseous biomass into the binding sustainability schemes, and to widen their scope, especially by integrating the important social and economic issues with regard to biomass originating from the third countries. The paper ends with a conclusion that the current EU legislation is not sufficient to ensure a sustainable production of energy production from agricultural biomass.

LA PRODUZIONE E UTILIZZO ENERGETICO DELLA BIOMASSA AGRICOLA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE ALLA LUCE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Riassunto

L'aumento della domanda di biomassa utilizzata per la produzione di energia negli Stati membri dell'Unione europea potrebbe portare a conseguenze negative di carattere sociale, ambientale ed economico su scala globale. L'autrice cerca di rispondere alla domanda in che misura le regolazioni giuridiche dell'Unione europea in vigore garantisce lo sfruttamento energetico della biomassa agricola in linea con lo sviluppo sostenibile.

Nella prima parte dell'articolo viene sollevata la questione dei criteri di sviluppo sostenibile per i biocarburanti e i bioliquidi. La seconda parte delle considerazioni si riferisce alle norme agro-ambientali in vigore nel quadro della politica agricola comune. In seguito si discutono i sistemi di attestazione della conformità con i criteri di sviluppo sostenibile sull'esempio dell'Unione europea e della Germania. L'autrice fa notare che le prescrizioni vincolanti per la biomassa solida e gassosa continuano a mancare, e che anche i criteri di sviluppo sostenibile in vigore per i biocarburanti e i bioliquidi non tengono conto degli importanti problemi socioeconomici presenti nei paesi terzi in relazione ad una domanda crescente di biomassa nell'Ue. Perciò, le regolazioni europee in vigore sulla qualità di biomassa in vigore, specie in riferimento alla sua origine, non possono essere ritenute soddisfacenti.

DAMIAN PUŚLECKI

Istota i funkcje ubezpieczenia chorobowego rolników

Rolnicy indywidualni w przeciwieństwie do pracowników bardzo długo pozostawali poza systemem ubezpieczenia społecznego¹. System rolniczych ubezpieczeń społecznych zaczął kształtować się bowiem dopiero w 1977 r., z dniem uchwalenia ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin². Regulacja ta po raz pierwszy wprowadziła obowiązkowe ubezpieczenie dla rolników indywidualnych i przyznała osobom pracującym w gospodarstwach rolnych prawo do zasiłku chorobowego. Świadczenie to przysługiwało rolnikowi oraz jego małżonkowi z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową. Miały do niego prawo również dzieci rolnika oraz inne osoby pozostające na jego utrzymaniu, które uległy wypadkowi przy pracy w gospodarstwie rolnym.

Obecnie obowiązująca, wielokrotnie nowelizowana, ustawa z 20 grudnia 1990 r.³ zmieniła w istotny sposób cały system społecznego ubezpieczenia rolników. Wśród dwóch rodzajów ubezpieczeń⁴ ustawodawca wyraźnie wyodrębnił ubezpieczenie chorobowe, sprecyzował przesłanki jego podlegania i katalog przysługujących z tego tytułu świadczeń. Regulacja ta wyraźnie odseparowała ubezpieczenie rolników od systemu pracowniczego. Warto zaznaczyć, że dopiero po 1 stycznia 1991 r. zasiłek chorobowy

¹ Zob. B. Tańska-Hus, *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce*, w: M. Adamowicz (red.), *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, Warszawa 2002, s. 59.

² Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. Nr 32, poz. 140.

³ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 (dalej jako: ustawa ubezpieczeniowa).

⁴ Ustawa wyodrębnia następujące rodzaje ubezpieczeń: ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe, i macierzyńskie oraz ubezpieczenie emerytalno-rentowe.

przysługuje rolnikom z powodu niezdolności do pracy spowodowanej chorobą samoistną⁵.

Celem niniejszego artykułu jest określenie istoty i funkcji społecznego rolniczego ubezpieczenia chorobowego. Do realizacji założonego powyżej celu konieczne jest uwzględnienie przedmiotu ochrony tego ubezpieczenia oraz analiza jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Oceniając zakres ochrony przyznany rolnikom w ustawie ubezpieczeniowej na wypadek utraty zdolności do zarobkowania, należy wziąć pod uwagę przede wszystkim ryzyko chorobowe występujące w rolnictwie oraz swoistość pracy w działalności rolniczej. Nie bez znaczenia jest tu także kwestia finansowania i jakości uzyskiwanych obecnie świadczeń z ubezpieczenia chorobowego.

1. Rolnicze ubezpieczenie chorobowe wywodzi się z analogicznej instytucji powszechnego ubezpieczenia społecznego, zwanego potocznie „pracowniczym”. Pracownik za wykonywaną pracę otrzymuje stosowne wynagrodzenie. Choroba jako przeszkoda w wykonywaniu pracy uniemożliwia wykonywanie obowiązków pracowniczych – świadczenia określonej pracy i pozbawia chorego ustalonego w umowie o pracę wynagrodzenia. O ile w przypadku pracowników dość łatwo tę „stratę” wyliczyć, o tyle w przypadku rolników, mając na względzie swoistość wykonywanej pracy, pojawiają się rozmaite problemy.

Praca w gospodarstwie rolnym, które nie jest typowym zakładem produkcyjnym, niesie ze sobą rozmaite zagrożenia. Większość gospodarstw w Polsce ma charakter rodzinny, dlatego też praca rolnika wyraźnie różni się od zatrudnienia w przemyśle czy handlu. Działalność rolnicza niejednokrotnie wymaga od producenta rolnego wykonywania rozmaitych czynności poza terenem gospodarstwa. Z drugiej strony charakteryzuje się ona występowaniem niezwykle silnego związku z gospodarstwem domowym. O swoistych cechach pracy rolniczej przesądzają przede wszystkim: brak ram czasowych i zmienność warunków jej wykonywania, wielozadaniowość i sezonowość oraz często konieczność korzystania z pomocy osób najbliższych, w tym także dzieci⁶.

Rolnik za stałą pracę w swoim gospodarstwie nie otrzymuje wynagrodzenia. Pomijając gospodarstwa samozaopatrzeniowe, ekwiwalentem

⁵ Szerzej E. Jaworska-Spićak, *Zasilek chorobowy dla rolników z perspektywy KRUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 41, s. 83-84.

⁶ Szerzej: D. Puślecki, *Z problematyki prawnej wypadku przy pracy rolniczej*, „Prawo i Administracja”, t. V, Piła 2006, s. 333.

trudu producenta rolnego jest dochód ze sprzedaży wytworzonych produktów. Swoistym problemem w czasie choroby rolnika będzie tu kwestia konieczności podtrzymania procesu produkcyjnego. Wiele czynności wykonywanych w działalności rolniczej (obsługa zwierząt, ich karmienie, pozyskanie mleka, wykonywanie niezbędnych zabiegów przy produkcji roślinnej, zebranie zbóż w okresie żniw itp.) wymaga pełnej dyspozycyjności rolnika – pracy także w niedziele i święta. Tradycyjnie trudności w organizacji pracy w czasie choroby rolnika najczęściej rozwiązywane są w kręgu rodziny, a w złożonych sytuacjach przy pomocy sąsiedzkiej⁷.

Świadczenie z powszechnego ubezpieczenia chorobowego rządzi się ubezpieczeniową zasadą łagodzenia skutków „ryzyka” (a nie pełnej kompensacji „szkody”). Zasada ta wynika z dwóch przyjętych założeń: prymatu wynagrodzenia za pracę wobec świadczenia ubezpieczeniowego i taniości ubezpieczenia (z możliwie niską składką) oraz – ze względów prewencyjnych – utrzymania udziału własnego (indywidualnego) w ponoszeniu skutków ryzyka, zwłaszcza że sam ubezpieczony ma pewien wpływ na wielkość chorobowego ryzyka⁸.

2. Określając zakres podmiotowy rolniczego ubezpieczenia chorobowego, warto wskazać, że w systemie powszechnym obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu podlegają obecnie pracownicy, członkowie rolniczych spółdzielni i kółek rolniczych. Dobrowolne ubezpieczenie, na wniosek, przewidziane jest w szerokim zakresie, ale posiada ściśle określony krąg: osoby wykonujące pracę nakładczą, zleceniobiorcy z osobami współpracującymi, prowadzący pozarolniczą działalność, więźniowie skierowani do odpłatnej pracy i duchowni. Przyjęcie powyższej koncepcji ubezpieczenia chorobowego osób prowadzących działalność gospodarczą powoduje, że istnieje w Polsce cała rzesza podmiotów, która całkowicie zrezygnowała z ochrony w razie choroby.

Odmienne prezentuje się sytuacja w rolnictwie indywidualnym, gdyż obecnie funkcjonuje ono przede wszystkim jako ubezpieczenie obowiązkowe⁹ dla rolnika, jego małżonka i domowników, jednak wypłacane

⁷ W. Jagła, *Wybrane problemy funkcjonowania systemu rolniczego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 41, s. 38.

⁸ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 166.

⁹ Ustawa ubezpieczeniowa w art. 7 ust 2 i 3 przewiduje także wnioskowe ubezpieczenie chorobowe przy spełnieniu wymogu rocznego okresu wyczekiwania bezpośrednio przed wystąpieniem czasowej niezdolności do pracy. Można nim objąć rolnika lub domownika, jeżeli działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania, a także osobę, która będąc rolnikiem, przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia.

świadczenia są skandalicznie niskie. Problem wysokości rolniczego zasiłku chorobowego jest bardzo złożony, a wobec braku opodatkowania rolników niełatwo wskazać rozwiązanie tej kwestii¹⁰. Kryterium dochodowości gospodarstw rolnych jest trudne do określenia, a problemy wynikają przede wszystkim z tego, że dochód niejednokrotnie może tu mieć wymiar nie tylko finansowy, lecz także charakter naturalny¹¹.

Rozważając istotę rolniczego ubezpieczenia chorobowego, konieczne jest ustalenie zakresu ochrony przysługującej obecnie rolnikom na wypadek choroby. Warto także zastanowić się nad kompensatą poniesionych „szkód”, mając na względzie przede wszystkim kompensacyjną funkcję ubezpieczeń społecznych.

Nie ulega wątpliwości, że zakres ochrony ubezpieczenia chorobowego powinien być determinowany przede wszystkim przez przedmiot ochrony tego ubezpieczenia, pamiętając przy tym, że najistotniejszym celem ochrony ubezpieczeniowej winno być dobro ubezpieczonego¹². Ubezpieczenie chorobowe chroni rolnika i innych ubezpieczonych w razie utraty możliwości zdobywania własną pracą środków utrzymania. Przejawia się to z zasady poprzez przyznanie oraz wypłatę świadczenia – zasiłku chorobowego mającego charakter pieniężny. Ochrona ubezpieczeniowa winna zatem obejmować te wszystkie sytuacje, w których poszkodowany w wyniku niezdolności do pracy traci zarobek, a określone są one pojęciem „choroby”. Realizacja ochrony w wypadku okresowej niezdolności do pracy przejawiać się winna w postaci świadczenia – zasiłku chorobowego. W razie trwałej niezdolności do pracy wskutek „inwalidztwa” poszkodowanemu przysługiwać powinna renta.

3. Analizując zakres przedmiotowy ubezpieczenia, należy podkreślić, że punktem zainteresowania ubezpieczenia chorobowego są te wszystkie zdarzenia ubezpieczeniowe o charakterze losowym, które mogą zagrozić zdolności rolnika do zdobywania środków utrzymania. Trzeba tu mieć z pewnością na uwadze chorobę i kalectwo spowodowane zarówno przyczyną zewnętrzną, jak i wewnętrzną. Zdarzenia te skutkować będą okre-

¹⁰ Zob. np. opracowanie ekonomiczne: L. Goraj, *Pomiar dochodu z działalności gospodarstwa rolnego. Parametry i definicje*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 18 i n.

¹¹ E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004, s. 358 i n.

¹² W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 218.

sową niezdolnością do prowadzenia działalności rolniczej lub mogą powodować trwałe zmniejszenie sprawności do wykonywania pracy.

Dla zakresu przedmiotowego ubezpieczenia chorobowego znaczenie mają dwa pojęcia: choroba i okresowa niezdolność do pracy w rolnictwie. Choroba jako niekorzystne zdarzenie w życiu człowieka to pewien anormalny stan zakłócenia normalnych funkcji organizmu człowieka¹³. Choroba jest przeciwieństwem zdrowia – traktuje się ją jako brak, utratę zdrowia. W naukach medycznych w wąskim znaczeniu termin ten utożsamiany jest z brakiem choroby¹⁴. W szerszym natomiast Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) definiuje zdrowie jako stan pełnego, dobrego samopoczucia fizycznego, umysłowego i społecznego¹⁵. Zdrowie to także taki stopień przystosowania biologicznego, psychicznego i społecznego, jaki jest osiągalny dla danej jednostki w najkorzystniejszych dla niej warunkach¹⁶.

W ujęciu biologicznym chorobą będą także wszelkie ułomności określane jako kalectwo, na przykład: głuchota, ślepotą, ciężkie uszkodzenie mowy, brak lub zniekształcenie kończyn, niedorozwój umysłowy. Inaczej mówiąc, z punktu widzenia biologii człowieka organizm chory to organizm, którego stan odbiega od normy zapewniającej mu normalne funkcjonowanie¹⁷.

W ubezpieczeniu chorobowym pojęcia choroby nie można rozważać w oderwaniu od zdolności człowieka do pracy. Zdarzeniem chronionym nie jest tu bowiem stan choroby – jak w ubezpieczeniu zdrowotnym. Świadczenie w postaci zasiłku przysługuje osobie, która stała się niezdolna do pracy z powodu choroby. W ujęciu prawnym choroba ma więc być tylko przyczyną chronionego skutku – niezdolności do pracy, a nie chronionym „ryzykiem” – każdej choroby.

Aby ubezpieczony mógł otrzymać świadczenie pieniężne, choroba musi uniemożliwić czasowo wykonywanie pracy, a tym samym pozbawić ubezpieczonego rolnika zdolności do zarobkowania. Jeżeli spowodowana chorobą przeszkoda w wykonywaniu pracy ma charakter czasowy, to świadczeniem zabezpieczającym tę sytuację jest zasiłek chorobowy. W razie

¹³ *Mała encyklopedia zdrowia*, Warszawa 1969.

¹⁴ Zob. definicja zdrowia, *Nowa encyklopedia powszechna*, t. VI, Warszawa 1996, s. 1003.

¹⁵ Zob. www.who.int.

¹⁶ Definicja M. Kasprzaka, T. Marcinkowski, *Medycyna sądowa*, t. I, Poznań 2000, s. 58.

¹⁷ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 351.

gdy wpływ ten nabierze charakteru trwałego, prawo przewiduje świadczenia w postaci renty z ubezpieczenia rentowego¹⁸.

Reasumując, choroba w znaczeniu biologicznym (jako zdarzenie losowe) jest swego rodzaju punktem wyjścia ubezpieczeń społecznych. Natomiast „choroba” – jako przedmiot ochrony udzielanej przez ubezpieczenie chorobowe – jest utożsamiana z tymi rodzajami skutków choroby biologicznej, które określa się jako „czasowa niezdolność do pracy”¹⁹.

Warto jednak zauważyć, że stan zdrowia człowieka zawsze będzie kwestią indywidualną, zależną od wielu czynników. W odniesieniu do „choroby” ujmowanej w kategoriach prawnych, stosując duże uproszczenie, najbliższą i najbardziej obiektywną definicją dla celów ubezpieczenia chorobowego mogłoby być jej ujęcie negatywne – brak zdrowia powodujący przeszkodę w prowadzeniu działalności rolniczej.

„Choroba” w znaczeniu prawnym – jako zdarzenie ubezpieczeniowe, z którym łączy się określone świadczenie ubezpieczeniowe (zasiłek chorobowy) – rozpoczyna się, gdy stan zdrowia w określony sposób wpłynie na zdolność rolnika do pracy. Kończy się zaś z chwilą odzyskania tej zdolności (co nie zawsze jest równoznaczne z odzyskaniem zdrowia) albo z chwilą stwierdzenia trwałej niezdolności do pracy (dawniej inwalidztwa)²⁰.

Ryzyko w ubezpieczeniu chorobowym ma charakter złożony. Zdarzenia, które mają tu znaczenie dla przedmiotu ochrony ubezpieczeniowej, to przejściowa niezdolność do pracy (wskutek choroby) i niemożność wykonywania pracy (wskutek innych zdarzeń) oraz wynikająca stąd „szkoda”. Ubezpieczenie w razie choroby w rozumieniu powszechnego ubezpieczenia społecznego jest ubezpieczeniem na wypadek przejściowej niezdolności do pracy z powodu choroby lub niemożności świadczenia pracy z określonych przyczyn, powodujących uszczerbek w wynagrodzeniu za pracę czy w uzyskiwanych dochodach.

W rolnictwie natomiast trudno rozważać to ryzyko jedynie z punktu widzenia utraty potencjalnego zarobku. Swoistość pracy wykonywanej

¹⁸ Warto odnotować, że w ubezpieczeniu pracowniczym skutki choroby, w zależności od ich charakteru i zakresu, chronione są różnymi rodzajami świadczeń pieniężnych. Jeżeli więc spowodowana chorobą przeszkoda w wykonywaniu pracy ma charakter czasowy, to świadczeniem zabezpieczającym tę sytuację jest zasiłek chorobowy i świadczenie rehabilitacyjne. Sytuacja gdy skutkiem choroby jest zmniejszenie sprawności do pracy i związane z tym obniżenie się zarobków, chroniona jest zasiłkiem wyrównawczym. Szerzej I. Jędrasik-Jankowska, op. cit., s. 352.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem, s. 353.

w działalności rolniczej polega na tym, że składają się na nią czynności o różnorodnym charakterze. Są to różnego rodzaju prace, które wymagają od producenta rolno-gospodarczego dużej sprawności fizycznej, zaangażowania, wiedzy i umiejętności. Wykonywane są często na otwartej przestrzeni, w zmiennych warunkach atmosferycznych, a niekiedy wymagają pracy w zwiększonej liczbie godzin (szczególnie okres zbioru). „Zakład pracy”, którym jest gospodarstwo rolne, sąsiaduje przeważnie z gospodarstwem domowym, a często oprócz rolnika, w działalności rolniczej pracują jego małżonka i domownicy.

Swoistość pracy w rolnictwie wpływa też na samo ryzyko wystąpienia choroby. Choć dla ryzyka wystąpienia niezdolności do pracy nie ma znaczenia „miejsce powstania choroby”, lecz samo jej wystąpienie, to warto w tym miejscu wskazać, że jest ono niewątpliwie większe od ryzyka w pracy typowego pracownika wykonującego prace fizyczne. Jednym z najważniejszych czynników jest tu przede wszystkim niemożliwość stosowania w działalności rolniczej tak zwanego przestojowego (przykładowo z powodu silnych mrozów czy uciążliwych upałów) i potrzeba stałego podtrzymywania procesu produkcji rolnej. Może to paradoksalnie prowadzić do konieczności wykonywania pracy przez chorego, częściowo niezdolnego do pracy rolnika, w braku możliwości pomocy innych członków rodziny.

Mając na względzie powyższe wywody, a przede wszystkim wachlarz czynności składających się na prowadzoną działalność rolniczą i konieczność stałego podtrzymywania produkcji (w szczególności zwierzęcej), należy ryzyko chorobowe oraz skutki niezdolności rolnika do pracy ujmować szerzej.

4. Przedmiotem ochrony ubezpieczenia chorobowego jest zdolność rolnika do zdobywania własną pracą środków utrzymania. Tak określony przedmiot ochrony uwzględnia także gospodarstwa samozaopatrzeniowe o charakterze socjalnym, które właściwie nie zajmują się produkcją na rynek. Nie chodzi tu więc o zarobek *sensu stricto*, lecz także o produkcję na potrzeby własne i swojej rodziny.

Przedmiotem ochrony ubezpieczenia chorobowego w pewnym uproszczeniu będzie zatem zdolność rolnika do pracy wykonywanej w ramach prowadzonej działalności rolniczej. Będzie się ona różnić w zależności od profilu produkcji rolnej, a obejmować będzie wszelkie czynności składające się na działalność rolniczą. Można zatem stwierdzić, że instytucję ubezpieczenia chorobowego skonstruowanego w ustawie ubezpieczenio-

wej należy traktować jako pewnego rodzaju uogólnienie. Ochrona przysługuje ubezpieczonemu bowiem nie na wypadek każdej choroby, lecz w razie zdarzenia losowego, które wywiera wpływ na jego zdolność do prowadzenia działalności rolniczej.

5. Funkcje ubezpieczenia chorobowego nie pozostają bez znaczenia dla zakresu ochrony osób pracujących w rolnictwie. Ubezpieczenie to powinno pełnić przede wszystkim funkcję ochronną, z którą łączą się ściśle inne funkcje: kompensacyjna, gwarancyjna i prewencyjna ubezpieczenia chorobowego.

Ubezpieczenie chorobowe w rolnictwie wywodzi się z potrzeby ochrony ludzi pracujących na wsi od wypadków przy pracy. Zasiłek chorobowy przyznawany był bowiem rolnikom początkowo tylko jako świadczenie wypypadkowe. Okazało się jednak, że istnieje konieczność ochrony ubezpieczeniowej ludności rolniczej także w razie choroby samoistnej, która powoduje przeszkodę w wykonywaniu pracy. Podobnie jak w przypadku pracowników i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w odniesieniu do rolników potrzeba zapewnienia ochrony na wypadek czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby nie powinna dziś budzić wątpliwości.

Funkcja ochronna ubezpieczenia chorobowego ma na celu zabezpieczenie każdego ubezpieczonego przed ryzykiem niekorzystnych dla niego zdarzeń losowych mogących wystąpić podczas prowadzenia działalności rolniczej i wywierających wpływ na zdolność do pracy. Obejmuje ona ryzyko wystąpienia choroby, która może zdarzyć się nie tylko w czasie prac rolnych, ale także w związku z wykonywaniem każdej innej czynności składającej się na działalność rolniczą²¹. Choroba to zdarzenie przyszłe, niepewne, niezależne od woli człowieka i niekorzystne w skutkach. Ryzyko choroby wynika z tak zwanego ryzyka socjalnego i jest jedną z podstawowych kategorii zabezpieczenia społecznego²².

Istotną cechą ubezpieczenia chorobowego rolników jest ochrona przed skutkami takich zdarzeń losowych, jak choroba czy kalectwo, i należy rozpatrywać tę „szkodę” w odniesieniu do zdolności produkcyjnych człowieka. Ochrona ubezpieczeniowa realizowana jest tu przede wszystkim poprzez ustawowo określone świadczenie – zasiłek chorobowy. Nie można jednak zapomnieć, że na jej zakres wpływ ma *de facto* całość regulacji

²¹ Szerzej: D. Puślecki, op. cit., s. 325-342.

²² Podobnie J. Jończyk, op. cit., s. 13.

prawnej tej materii: od teoretycznych podstaw ubezpieczenia, poprzez instytucję ubezpieczeniową, przedmiot ochrony, zakres podmiotowy i przedmiotowy ubezpieczenia, postępowanie w sprawie przyznania świadczeń wraz z prawem do rozstrzygania sporów przez sąd właściwie.

Funkcja ochronna ubezpieczenia chorobowego oparta jest na koncepcji solidarystycznej związanej z ideą samopomocy społecznej. Społeczność rolnicza powinna przejąć na siebie ryzyko niekorzystnych dla jednostki zdarzeń losowych. Mamy tu na uwadze społeczeństwo wiejskie prowadzące działalność rolniczą, a więc ogół rolników podlegających systemowi ubezpieczenia społecznego w KRUS. Wzajemna pomoc to podstawa pokonywania trudności, którym jednostka sama nie jest w stanie sprostać. Ubezpieczenie chorobowe jest ubezpieczeniem obowiązkowym i samofinansującym się, więc idea solidaryzmu społecznego znajduje tutaj w pełni odzwierciedlenie. Należy jednak pamiętać, że członkowie wspólnoty nie tylko mają nierówną zdolność podejmowania tego ciężaru, lecz także są niejednakowo podatni na ryzyko wystąpienia choroby. We wspólnocie socjalnego ryzyka występuje zatem różnica pomiędzy wkładem a możliwą do uzyskania korzyścią. Jest to jednak cecha wyrażająca sens solidarności – przyczyniają się do niej wszyscy, dłużej lub krócej, a korzysta ten, kto utracił zdolność do pracy²³.

Kolejną funkcją ubezpieczenia chorobowego jest funkcja kompensacyjna, która w rolnictwie nie może być pojmowana tak samo jak w ubezpieczeniu „pracowniczym”. W powszechnym ubezpieczeniu chorobowym chodzi bowiem o likwidację części „szkody” jako skutku zdarzenia objętego ryzykiem, co następuje za pomocą zasiłku chorobowego. Ubezpieczenie polega na łagodzeniu skutków ryzyka, a nie na zastępowaniu wynagrodzenia za pracę²⁴. W rolnictwie jest to o tyle skomplikowane, że trudno tu często obliczyć utracony dochód. Nie można także zapomnieć, że niejednokrotnie może on mieć wymiar jedynie naturalny (szczególnie dotyczy to gospodarstw samozaopatrzeniowych, nieistniejących faktycznie na rynku i mających typowo socjalny charakter).

Zdarzenie losowe, jakim jest choroba, może wpłynąć na zdolność do pracy w różnoraki sposób. Najogólniej rzecz ujmując, wpływ ten może być taki, że choroba tylko czasowo przeszkodzi w wykonywaniu pracy, albo taki, że uniemożliwi jej wykonywanie w sposób całkowity lub tylko ograniczy zdolność do pracy na trwałe albo tylko przez określony czas.

²³ Ibidem, s. 40.

²⁴ Ibidem, s. 170-171.

Trwała lub przejściowa niezdolność do wykonywania pracy może obejmować tylko pracę dotychczas wykonywaną albo każdy rodzaj pracy²⁵. Tak jak to wcześniej zostało podkreślone, ubezpieczenie chorobowe obejmuje jednak ochroną tylko niezdolność do pracy mającą charakter czasowy²⁶.

Czasowości tej przeszkody nie można jednak mierzyć okresem jej trwania. Chodzi tu o jej przemijalność, możliwość ustąpienia. Tym samym cecha ta dotyczy rodzaju tego wpływu, jego charakteru, a nie okresu jego trwania. Ma więc ona charakter jakościowy, a nie ilościowy. Trzeba zaznaczyć, że ryzyko chorobowe obejmuje ochronę sytuacji czasowej niezdolności do pracy aktualnie wykonywanej. Takie ujęcie treści ryzyka sprawia, że nie zachodzi konieczność stwierdzenia wpływu choroby na możliwość wykonywania innej pracy. Wystarczy, że stan zdrowia stanowi choćby częściową przeszkodę świadczenia pracy dotychczas wykonywanej. Przeszkoda ta może polegać na fizycznej (np. złamanie ręki) albo psychicznej (np. przemęczenie) niemożności świadczenia pracy, jak również wynikać z konieczności powstrzymania się od wykonywania pracy w celu dokonania zabiegu chirurgicznego lub przeprowadzenia skomplikowanych badań, lub z konieczności zapewnienia organizmowi właściwych warunków powrotu do stanu równowagi (leżenia w łóżku, regularnego przyjmowania leków itp.)²⁷.

Niezdolność do pracy w rolnictwie jest stwierdzana w zaświadczeniu o czasowej niezdolności do pracy, potocznie zwanym zaświadczeniem lekarskim²⁸. Otrzymany dokument zwalnia ubezpieczonego z konieczności wykonywania przez niego pracy rolniczej. Paradoksalnie jednak nie zwalnia rolnika z obowiązku odprowadzania składek. Chory, pozbawiony możliwości zarobkowania rolnik musi zatem dodatkowo wygospodarowywać środki na ubezpieczenie społeczne. Biorąc pod uwagę jedynie obowiązującą regulację powszechnego ubezpieczenia chorobowego, trudno znaleźć uzasadnienie takiego rozwiązania. W doktrynie można się nawet spotkać ze stwierdzeniem, że taka konstrukcja ubezpieczenia chorobowego jest nieporozumieniem, zważywszy na wysokość zasiłku chorobowego – 10 zł za 1 dzień niezdolności do pracy. Przewija się też opinia, że zasiłek chorobowy dla rolników niejednokrotnie jest źródłem patologii. Nie bardzo można jednostronnie obwiniać za taki stan rzeczy

²⁵ I. Jędrasik-Jankowska, op. cit., s. 353.

²⁶ Trwałe formy niezdolności do pracy chroni bowiem ubezpieczenie rentowe.

²⁷ I. Jędrasik-Jankowska, op. cit., s. 353-354.

²⁸ Może być ono wydane przez lekarza, lekarza dentyzę, felczera i starszego felczera upoważnionego przez ZUS.

lekarzy. Chory, niezdolny do pracy rolnik w okresie zasiłkowym, nawet w przedłużonym okresie, objęty jest ubezpieczeniem społecznym, czyli – mimo choroby – ustawodawca uznaje go *de facto* za zdolnego do pracy i prowadzenia działalności rolniczej²⁹.

Niezdolny do pracy rolnik, podobnie jak pracownik czy przedsiębiorca, powinien powstrzymać się jednak od wszystkich rodzajów prac przez siebie wykonywanych. Jeśli tego nie zrobi, to należałoby go pozbawić prawa do zasiłku chorobowego, chyba że wykaże, iż wykonywanie pracy, od której się powstrzymał, nie jest niezgodne z celem zwolnienia³⁰. Mając na uwadze konieczność gromadzenia środków na ubezpieczenie podczas choroby, kontrola zdolności do prowadzenia działalności rolniczej chorych rolników na wzór ZUS może okazać się tu jednak bezprzedmiotowa.

Choroba ma stanowić przeszkodę w prowadzeniu działalności rolniczej, na którą składają się zarówno prace typowo rolnicze, jak i inne czynności. Pojawia się zatem pytanie, czy należałoby w zaświadczeniu lekarskim uwzględniać profil prowadzonej działalności rolniczej. Istnieje bowiem taka możliwość, że rolnik będzie niezdolny tylko do wykonywania pewnych czynności, a na inne przeszkoda nie będzie mieć wpływu. Trzeba mieć tu na względzie nie tylko gospodarstwa duże o szerokim zakresie zmechanizowania, ale także i niewielkie, prowadzone przy dużym udziale pracy fizycznej rolnika i słabo wyposażone. Ta sama dolegliwość może mieć różny wpływ na zdolność rolników do pracy – nie tylko ze względu na profil prowadzonej działalności – ale także na rodzaj wykonywanych czynności rolniczych.

Warto zaznaczyć, że w praktyce w powszechnym ubezpieczeniu chorobowym nie występuje takie rozróżnienie. Analizując chociażby sytuację pracownika zatrudnionego na kilku etatach, wystawiane zaświadczenie lekarskie nie uwzględnia rodzaju wykonywanej pracy i w efekcie zwalnia ze wszystkich prac, co nie wydaje się do końca słuszne³¹. Inny skutek na zdolność wykonywania pracy będą miały bowiem bóle reumatyczne dla rolnika, a inne przykładowo dla pracownika biurowego.

Tak jak to wyżej zostało wskazane, rolą tak zwanego pracowniczego zasiłku chorobowego jest częściowa kompensata utraconego zarobku. Przeniesienie powyższej koncepcji na grunt ubezpieczenia chorobowego rolników wcale nie jest sprawą prostą. Wskazując na wcześniej poruszane

²⁹ W. Jagła, op. cit., s. 40.

³⁰ Por. wyrok SN z 10 października 1998 r., II UKN 367/98, OSNAPiUS 1999, nr 3, poz. 118.

³¹ I. Jędrasik-Jankowska, op. cit., s. 354.

kwestie, należy w tym miejscu odwołać się do istoty rolniczego ubezpieczenia chorobowego. Funkcją tego ubezpieczenia powinna być częściowa kompensata utraconego dochodu, gdyż trudno mówić tu o zarobku, mając na względzie rolnictwo indywidualne w szerokim ujęciu. Nie można także zapomnieć, uwzględniając specyfikę pracy i działalności rolniczej, o potrzebie zapewnienia ciągłości produkcji rolnej, której niezdolny do pracy rolnik często sam nie jest w stanie zapewnić, ani o konieczności poniesienia części „ryzyka chorobowego przez samego ubezpieczonego”.

Rolnicze ubezpieczenie chorobowe powinno zatem pełnić podwójną funkcję: kompensacyjno-wspomagającą. Przyjęcie takiego założenia jest uzasadnione przede wszystkim swoistością pracy w działalności rolniczej oraz funkcją ochronną rolniczych ubezpieczeń społecznych. Ustanowiona obecnie koncepcja ubezpieczenia chorobowego ze świadczeniem w postaci zasiłku chorobowego dla rolników nie zapewnia należytej ochrony ubezpieczonemu. Powyższe twierdzenie podyktowane jest faktem niewłaściwego zaadaptowania w ustawie ubezpieczeniowej koncepcji zasiłku pracowniczego do działalności rolniczej oraz skandalicznie niską jakością uzyskiwanych obecnie świadczeń.

Wymiar świadczenia powinien uwzględniać tu chociażby sytuację, gdy z powodu dłuższej niezdolności do pracy rolnika zachodziłaby potrzeba wynajęcia i opłacenia innej osoby do prac w gospodarstwie. Często można się spotkać ze stanowiskiem, że rozmiar tego świadczenia powinien pozostawać w realnym stosunku do rzeczywistych strat spowodowanych chorobą rolnika, które przy tym zależą od wielu okoliczności³². Zwraca się też uwagę, że zasiłek chorobowy, jako świadczenie wzorowane na systemie zasiłków przewidzianych dla pracowników, nie rozwiązuje wszystkich problemów rolników przejściowo niezdolnych do pracy w gospodarstwie rolnym. W związku z tym proponuje się wprowadzenie – obok lub zamiast pieniężnych zasiłków chorobowych – specjalnych świadczeń rzeczowych (na wzór podobnych świadczeń występujących w niemieckim systemie ubezpieczeniowym), które polegałyby na zapewnieniu pomocy w prowadzeniu gospodarstwa rolnego lub domowego w razie przejściowej niezdolności do pracy rolnika³³.

Mówiąc o kompensacyjno-wspomagającej funkcji ubezpieczenia chorobowego, odnotować należy, że w przeciągu ostatnich kilku lat zasiłek chorobowy był podnoszony nieznacznie – obecnie wynosi 10 zł za każdy

³² H. Pławucka, *Komentarz do ustawy o u. s. r.*, Lex Polonica, wyd. elektroniczne.

³³ B. Wierzbowski, *Ubezpieczenie a inne systemy świadczeniowe w rolnictwie*, w: *XV lat ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Warszawa 1993, s. 19-21.

dzień niezdolności do pracy. Biorąc pod uwagę podstawową funkcję zasiłku jako świadczenia dziennego, suma 300 zł w skali miesiąca najpełniej obrazuje jego jakość. Świadczenie w takiej wysokości nie może właściwie spełniać swoich funkcji ubezpieczeniowych. Trzeba tutaj zaznaczyć, że jest to świadczenie pokrywane ze składek rolników – opiera się zatem na zasadzie samofinansowania (w ramach Funduszu Składkowego) i solidaryzmu społecznego. Nie do końca jednak zasiłki chorobowe są rzeczywiście samofinansujące. Obecna ich wypłata nie byłaby w praktyce możliwa bez „przerzucania środków” na realizację świadczeń z ubezpieczenia macierzyńskiego i wypadkowego³⁴.

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

Funkcja gwarancyjna ubezpieczenia chorobowego winna zapewniać nie tylko ekonomiczne, ale również prawne zabezpieczenie realizacji realności ochrony ubezpieczeniowej. Przejawia się to w postaci zabezpieczenia przed nieuzasadnioną odmową wypłat świadczeń, a także możliwości sądowego dochodzenia swoich racji. Mówiąc o funkcji gwarancyjnej, należy zatem pamiętać o obydwóch grupach gwarancji, a brak którejkolwiek z nich znosi realność świadczonej ochrony ubezpieczeniowej³⁵.

Szczególnością funkcją ubezpieczeń społecznych jest funkcja prewencyjna. Nie można o niej zapomnieć także w odniesieniu do ubezpieczenia chorobowego. Należy pamiętać, że swoistość pracy w rolnictwie polega niejednokrotnie na potrzebie stałego wykonywania czynności o charakterze rolniczym, nie wyłączając niedziel i świąt. Ochrona ubezpieczonego winna skupiać się na zmniejszaniu ryzyka wystąpienia choroby, która może powodować przeszkodę w wykonywaniu pracy. Mając na względzie różnorodność czynności wykonywanych w ramach działalności rolniczej

³⁴ Zob. Informacja statystyczna KRUS za IV kwartał 2010 r., www.krus.gov.pl, s. 21.

³⁵ Podobnie W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 2006, s. 214.

i wysokie związane z tym ryzyko wystąpienia choroby, ograniczanie tego zjawiska z pewnością nie należy do zadań łatwych. Funkcja prewencyjna rolniczych ubezpieczeń społecznych widoczna jest szczególnie w ubezpieczeniu wypadkowym oraz ochronie pracujących przed ryzykiem wystąpienia chorób zawodowych. W odniesieniu do ubezpieczenia chorobowego jest ona traktowana po macoszemu i często przerzucana na ubezpieczenie zdrowotne.

Zadania KRUS w zakresie prewencji określa art. 63 ustawy ubezpieczeniowej. Ustawodawca skonstruował tu obowiązek prowadzenia działalności prewencyjnej tylko w odniesieniu do ubezpieczenia wypadkowego i działań mających na celu zapobieganie rolniczym chorobom zawodowym. Choć konkretyzacja tego obowiązku zawiera odesłanie do zasad ochrony życia i zdrowia w gospodarstwie rolnym, to należy zauważyć, że swoistość pracy w działalności rolniczej oraz duże ryzyko chorobowe sprawiają, iż konieczne jest rozszerzenia działalności prewencyjnej na szeroko rozumianą ochronę zdrowia i życia na wsi. Pewnym nieznaczną odpowiedzią na te potrzeby jest prowadzona od kilku lat działalność KRUS w zakresie ochrony zdrowia i życia dzieci w środowisku wiejskim.

Aby można było mówić o prewencji w rolniczym ubezpieczeniu chorobowym, należy pamiętać o konieczności skonstruowania wzajemnej korelacji pomiędzy prewencją prawną a realnym działaniem. Prewencja realnego działania polega na przedsięwzięciu określonych czynności, których zamierzonym efektem jest realizacja ustanowionych przez ustawodawcę norm prawnych. Obecnie brak regulacji w tym zakresie powoduje, że funkcja prewencyjna w odniesieniu do rolniczego ubezpieczenia chorobowego nie jest realizowana w praktyce.

6. Realizacja ochrony ubezpieczenia chorobowego przejawia się przede wszystkim w przyznaniu i wypłacie świadczeń – zasiłku chorobowego. W przypadku osób prowadzących działalność rolniczą świadczenie to przysługuje ubezpieczonemu, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni. Jest ono wypłacane za okres czasowej niezdolności do pracy, jednak nie dłużej niż przez 180 dni. Jeżeli po wyczerpaniu okresu zasiłkowego ubezpieczony jest nadal niezdolny do pracy, a w wyniku dalszego leczenia i rehabilitacji rokuje odzyskanie zdolności do pracy, zasiłek chorobowy przedłuża się na okres niezbędny do przywrócenia zdolności do pracy, jednak nie dłużej niż o dalsze

360 dni. Wysokość zasiłku chorobowego za jeden dzień niezdolności do pracy wynosi obecnie 10 zł³⁶. Świadczenie to nie przysługuje za okres: przebywania ubezpieczonego na koszt Kasy w zakładzie opieki zdrowotnej w celu rehabilitacji i po ustaniu ubezpieczenia³⁷. Warto zauważyć, że przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja ubezpieczenia chorobowego przerzuca ryzyko pierwszych 30 dni choroby na rolnika. Należy zastanowić się w tym miejscu nad słusznością takiego rozwiązania.

O ile w wypadku pracowników podobna konstrukcja ma swoje uzasadnienie, o tyle w wypadku prowadzonej działalności rolniczej na własny rachunek nie do końca może wydawać się właściwa. Rolnik otrzyma świadczenie dopiero po 30 dniach niezdolności³⁸. Mając na względzie kompensacyjną funkcję ubezpieczeń społecznych i nawet ograniczoną kompensację w przypadku ubezpieczenia chorobowego, trudno jednoznacznie zgodzić się z takim rozwiązaniem.

Za przyjęciem krótszego okresu niezdolności do pracy bez świadczenia przemawia potrzeba przejęcia „ryzyka chorobowego” przez samego ubezpieczonego, nie tylko ze względu na konieczność dbania zainteresowanego o zdrowie (profilaktyka), ale także ze względu na występowanie dużego ryzyka chorobowego w działalności rolniczej. Choć do uzyskania świadczenia, jak to już wyżej zostało podkreślone, miejsce powstania choroby nie ma znaczenia, to należy zauważyć, że swoistość pracy w rolnictwie może przemawiać za rozszerzeniem ochrony ubezpieczeniowej w porównaniu z ochroną chociażby osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Od 2 maja 2004 r., zgodnie z art. 15a ustawy ubezpieczeniowej, od osób objętych ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim na wniosek (dobrowolnie) wymaga się spełnienia okresu wyczekiwania, to znaczy nieprzerwanego okresu ubezpieczenia przez co najmniej rok bezpośrednio przed wystąpieniem czasowej niezdolności do pracy uzasadniającej nabycie prawa do zasiłku chorobowego, z wyjątkiem zasiłku chorobowego przysługującego w razie doznanego wypadku przy pracy rolniczej.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 21 maja 2009 r. w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. Nr 87, poz. 727. Przed 14 maja 2008 r. zasiłek wynosił 9 zł dziennie.

³⁷ Szerzej: E. Jaworska-Spićak, *Zasady przyznawania i wypłaty przedłużonego zasiłku chorobowego dla rolników*, „Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie” 2004, październik, s. 27.

³⁸ Zob. art. 14 ust. 8 ustawy ubezpieczeniowej.

Warto wskazać tutaj na przypadki, kiedy ubezpieczony może utracić prawo do świadczenia. Chodzi tu przede wszystkim o wykonywanie w okresie niezdolności pracy zarobkowej lub wykorzystywanie zwolnienia od pracy w sposób niezgodny z jego celem. Omawiane świadczenie nie przysługuje także jeżeli niezdolność do pracy spowodowana została w wyniku umyślnego przestępstwa lub wykroczenia popełnionego przez ubezpieczonego. Okoliczności te stwierdza się na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Jeśli niezdolność do pracy spowodowana została nadużyciem alkoholu, ubezpieczony traci prawo do zasiłku chorobowego za okres pierwszych pięciu dni tej niezdolności³⁹.

We wcześniejszych rozważaniach podkreślono problem wysokości rolniczego zasiłku chorobowego. Warto w tym miejscu poświęcić większą uwagę kwestii finansowania świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Świadczenia z tego ubezpieczenia finansowane są z Funduszu Składkowego. Fundusz ten jest tworzony ze składek rolników i jest on funduszem samofinansującym się, niekorzystającym z gwarancji Skarbu Państwa. Największy udział wydatków z Funduszu Składkowego przypada na zasiłki chorobowe (ok. 70%), pozostałe wydatki to zasiłki macierzyńskie (20%) i – w ostatniej kolejności – jednorazowe odszkodowania (10%)⁴⁰.

Obecnie wysokość zasiłku chorobowego w trakcie czasowej niezdolności rolnika do pracy nie kompensuje wystarczająco utraconych dochodów. Nie jest także w stanie zapewnić podtrzymania ciągłości produkcji rolnej. Nie umożliwia zorganizowania pomocy do pracy w gospodarstwie, co w praktyce niejednokrotnie zmusza chorego rolnika, jeżeli jest to fizycznie możliwe, do podjęcia pracy w gospodarstwie i częstokroć wydłuża to okres niezdolności do pracy.

Zarówno w ubezpieczeniu pracowniczym, jak i osób prowadzących działalność gospodarczą wysokość zasiłku chorobowego jest zróżnicowana. W odniesieniu do rolników wysokość świadczeń jest stała, obliczana w oderwaniu od faktycznie uzyskiwanych dochodów. Należy także zauważyć, że wymiar składki na ubezpieczenie chorobowe jest również stały i wynosi obecnie 14 zł miesięcznie⁴¹. Wszyscy ubezpieczeni rolnicy

³⁹ Zob. art. 15 i 16 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. 1999, Nr 60, poz. 636.

⁴⁰ Zob. raporty roczne sporządzane przez KRUS na: www.krus.gov.pl.

⁴¹ Składka wynosi 1/3 wymiaru składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Zgodnie z uchwałą Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników z 29 lutego 2012 r. składka ta wynosi 42 zł miesięcznie.

w KRUS płacą więc jednakową składkę na ubezpieczenie chorobowe i otrzymują jednakowo niskie świadczenie.

Warto zatem zastanowić się nad koniecznością zróżnicowania składki chorobowej. Sytuacja polskiego rolnictwa zmieniła się znacznie w porównaniu ze stanem z początku lat 90.⁴² i utrzymywanie poziomu składek na równie niskim poziomie dla wszystkich ubezpieczonych wydaje się dziś niecelowe. Ze wspomnianą kwestią wiążą się jednak rozmaite problemy. Przyjmując kryterium dochodowości w różnicowaniu składek, znamienna będzie tu trudność w obliczeniu średniego dochodu z prowadzonej działalności. Rozważając kryterium wielkości gospodarstwa, nie sposób pominąć kwestii związanych ze zróżnicowaniem produkcji czy klas posiadanych gruntów rolnych. Zatem biorąc pod uwagę problemy w określeniu dochodu rolnika, najbardziej racjonalne wydawałoby się przyjęcie kryterium obszarowego, charakterystycznego dla poboru podatku rolnego⁴³.

Konieczność zwiększenia udziału ubezpieczonych w finansach KRUS jest więc nie tylko nieunikniona, lecz uzasadniona względami wewnątrzgrupowego solidaryzmu społecznego i potrzebą zapewnienia właściwej ochrony ubezpieczenia społecznego⁴⁴. Nie można tu jednak zapomnieć o gospodarstwach małych, często o socjalnym charakterze, które nie byłyby w stanie podolać nadmiernym obciążeniom składkowym.

Rozważając kwestię wysokości uzyskiwanych świadczeń, wydawałoby się, że dwukrotne⁴⁵ podniesienie obecnie wypłacanego świadczenia dziennego i zwolnienie z obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenie w okresie niezdolności do pracy pozwoliłoby przy dodatkowym nakładzie ubezpieczonego na sprawniejszą realizację funkcji wspomagającej. Przy pomocy świadczenia chorobowego mógłby on bowiem łatwiej, niż to jest

⁴² Szerzej: W. Dzun, W. Józwiak, *Gospodarstwa rolne po wejściu Polski do UE*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 8 i n.

⁴³ Wielkość gospodarstwa nie zawsze jednak świadczy o uzyskiwanych dochodach. Warto więc tu rozważyć także kryterium wielkości ekonomicznej (ESU). Zob. D. Puślecki, *Zasiłek chorobowy z ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 39, s. 63.

⁴⁴ Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 114.

⁴⁵ Biorąc pod uwagę liczbę wypłacanych aktualnie świadczeń, krytykę budżetowego wsparcia działalności KRUS i konieczność stopniowej reformy rolniczych ubezpieczeń społecznych, zaproponowanie wyższej kwoty zasiłku chorobowego w praktyce nie jest obecnie możliwe.

obecnie, zatrudnić osobę do pracy w gospodarstwie rolnym na czas niezdolności do pracy. Uzyskana kwota zasiłku w skali miesiąca mogłaby także stanowić pewną kompensatę utraconego dochodu w myśl idei częściowej kompensaty poniesionych „szkód”. Realizacja powyższych propozycji nie może jednak zostać przeprowadzona bez dokonania szczegółowego rachunku ekonomicznego, koniecznego do określenia możliwości poniesienia realnych obciążeń Funduszu Składkowego.

W praktyce corocznie wzrasta ilość wypłacanych świadczeń chorobowych i trzeba liczyć się z tym, że podniesienie kwoty zasiłków w wielu sytuacjach może sprzyjać nadużyciom. Proponowanych zmian nie można zatem przeprowadzić bez zwiększenia kontroli przyznawanych i wypłacanych zasiłków ze strony KRUS. Można jednak przypuszczać, że podniesienie składek chorobowych (w szczególności zamożniejszych rolników) doprowadzi do zwiększenia samokontroli społecznej wśród członków środowiska wiejskiego. Warto by było także zaproponować tu pewną współpracę z władzami samorządowymi.

7. Przeprowadzone powyżej rozważania uzasadniają sformułowanie następujących wniosków. Potrzeba zapewnienia ochrony rolnikom prowadzącym działalność rolniczą na wypadek czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby nie powinna budzić wątpliwości. Przesądza o tym nie tylko swoistość pracy wykonywanej w działalności rolniczej, ryzyko chorobowe występujące w rolnictwie, lecz przede wszystkim konieczność stałego podtrzymywania produkcji rolnej.

Choć rolnicze ubezpieczenie chorobowe jest instytucją wywodzącą się z ubezpieczenia „pracowniczego”, to jego obecna koncepcja nie znajduje uzasadnienia w działalności rolniczej. Istotą rolniczego ubezpieczenia chorobowego jest – zgodnie z przedmiotem ubezpieczenia chorobowego – ochrona rolnika przed utratą możliwości zdobywania własną pracą środków utrzymania na skutek choroby. Ochrona ta realizowana jest przez wypłatę zasiłku chorobowego. Samofinansujące się świadczenie wypłacane jest z Funduszu Składkowego, nie ma charakteru utraconego wynagrodzenia i pełni w rolnictwie funkcję kompensacyjno-wspomagającą. Tak określona koncepcja ubezpieczenia chorobowego warunkuje przede wszystkim swoistość wykonywanej pracy w działalności rolniczej.

Ubezpieczenie chorobowe w rolnictwie jest ubezpieczeniem obowiązkowym. Pomimo poglądów spotykanych w doktrynie nie należy rezygnować z obowiązku podlegania ubezpieczeniu, analogicznie do osób prowadzących

pozarolniczą działalność gospodarczą. Taki zabieg nie przyczyniłby się do wzmocnienia ochrony ubezpieczeniowej, ale spowodowałby jedynie masowe odstąpienia rolników od ubezpieczenia chorobowego, odpływ środków z Funduszu Składowego i pogorszenie sytuacji podmiotów, które pozostałyby w ubezpieczeniu.

Ubezpieczenie chorobowe rolników, oprócz funkcji ochronnej, powinno realizować także funkcję kompensacyjno-wspomagającą, gwarancyjną i prewencyjną. Bardzo niskie kwoty uzyskiwanych obecnie świadczeń oraz brak prewencji w tej materii powodują, że ochrona ubezpieczonego nie może być właściwie realizowana.

Do należytej realizacji funkcji ubezpieczenia chorobowego konieczne byłoby jego wyraźne oddzielenie od ubezpieczenia wypadkowego i macierzyńskiego oraz przekonstruowanie zasad wypłacania zasiłku chorobowego. Jednakowy wymiar składek na ubezpieczenie chorobowe, macierzyńskie i wypadkowe poza tym, że sprawia, iż ubezpieczenie jest tanie, nie znajduje już dziś uzasadnienia. Mając na względzie przede wszystkim funkcję wspomagającą, warto odnotować, że pozbawienie obecnie rolników wypłaty świadczenia od pierwszego dnia niezdolności nie wymusza tu, analogicznie do pracowników, konieczności poniesienia „ryzyka” wystąpienia choroby przez samego ubezpieczonego.

Istnieje wyraźna potrzeba rekalkulacji opłacanych przez rolników składek na ubezpieczenie chorobowe oraz bezwzględne podniesienie jakości uzyskiwanych świadczeń. Wzrost wysokości zasiłku chorobowego pozwoliłby nie tylko na częściową kompensatę utraconego dochodu, ale także na realne możliwości podtrzymania ciągłości produkcji rolnej. Kwota uzyskiwanego świadczenia nie powinna jednak stwarzać sposobności do nadużyć. Uzasadnia to potrzebę wzmocnienia kontroli ze strony lekarzy i KRUS w tej materii.

Uwzględniając istotę i określone funkcje rolniczego ubezpieczenia chorobowego, należy stwierdzić, że obecnie obowiązująca regulacja nie zapewnia ubezpieczonym wystarczającej ochrony przed czasową utratą zdolności do pracy. Mając na względzie zasadę solidaryzmu społecznego, funkcję ochronną i kompensacyjno-wspomagającą tego ubezpieczenia oraz niską jakość uzyskiwanych świadczeń, należy uznać, że konieczna jest szybka nowelizacja ustawy ubezpieczeniowej. Trzeba bowiem pamiętać, że rolą ubezpieczeń społecznych winno być przede wszystkim zapewnienie należytej ochrony ubezpieczonym.

THE ESSENCE AND FUNCTIONS OF THE SICKNESS INSURANCE OF FARMERS

Summary

The aim of the paper was to determine the essence and function of the farmers' social insurance against sickness, by looking at the insured object, that is the capability of the insured farmer to earn his living by the work of his hands.

When assessing the insurance cover available to individuals involved in an agricultural activity, one should take into account not only the risk of a farmer falling ill, that is the sickness risk, but, first of all, the quality of the benefits paid in the event of sickness.

The paper concludes with a statement that the currently binding regulation in Polish law is not adequate and does not satisfy the needs of those engaged in agricultural activity. Sickness insurance must be treated separately in the Insurance Act, the sickness insurance premiums paid by the farmers must be recalculated, and the amounts of insurance benefits paid to the insured must be increased.

A higher sickness benefit would not only partially compensate an insured farmer for the lost earnings, but would also provide a real opportunity allowing the insured person to maintain the continuity of agricultural production. The sickness insurance should combine the protecting, guaranteeing, compensating-supporting and a preventive function.

LA NATURA E LE FUNZIONI DI ASSICURAZIONE MALATTIE DEGLI AGRICOLTORI

Riassunto

Lo scopo dell'articolo è di determinare la natura e le funzioni dell'assicurazione malattie degli agricoltori. La loro analisi è stata effettuata attraverso il prisma dell'oggetto della copertura dell'assicurazione, ossia della capacità dell'assicurato di garantirsi adeguati mezzi di sussistenza eseguendo il proprio lavoro. Nel valutare la portata della copertura dovuta alle persone che svolgono attività agricola, bisogna tener conto non solo del rischio di malattie presenti in agricoltura, ma soprattutto della questione della qualità delle retribuzioni.

Concludendo, l'autore afferma che la concezione di assicurazione malattie attualmente assunta non trova una giustificazione nell'attività agricola. Vi è una evidente necessità di distinguere l'assicurazione malattie nella legge sulle assicurazioni, di effettuare un nuovo calcolo dei contributi versati dagli agricoltori per l'assicurazione malattie e di aumentare categoricamente l'importo delle retribuzioni corrisposte. L'aumento dell'importo dell'indennità di malattia non solo consentirebbe una parziale compensazione del reddito perso, ma anche una reale possibilità di mantenere la continuità della produzione agricola. La portata della copertura prevista dalle norme della legge sull'assicurazione a favore dell'agricoltore è troppo ridotta. Essa dovrebbe riflettersi nelle funzioni dell'assicurazione malattie: protezione, garanzia, compensazione-sostegno e anche prevenzione.

ADAM MAJCHRZAK

Prawno-ekonomiczne aspekty zmian przepisów o dzierżawie nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

1. Ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹ ustawodawca wprowadził istotne zmiany w zakresie dzierżawy gruntów rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP). Rządowy projekt ustawy z 26 lutego 2010 r.² był dziesiątą z kolei próbą wprowadzenia nowelizacji w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi będącymi własnością państwową (pierwsza podjęta została już w 1997 r.), jedyną, która przeszła cały proces legislacyjny, co można oceniać w kategorii sukcesu. Zgodnie z założeniami przedstawionymi w uzasadnieniu projektu ustawy, nowelizacja służyć ma usprawnieniu systemu obrotu ziemią rolniczą, ułatwieniu pozyskiwania ziemi przez rolników indywidualnych na powiększenie lub założenie rodzinnych gospodarstw rolnych, jak również szybkie rozdysponowanie gruntów z Zasobu WRSP.

Celem artykułu jest próba oceny zarówno prawnych aspektów nowelizacji, jak i jej możliwych konsekwencji ekonomicznych. Chodzi w szczególności o wpływ nowych przepisów na status prawny dzierżawcy gruntu rolnego, a także o ich zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej³

¹ Dz. U. 2011, Nr 233, poz. 1382. Ustawa została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 10 października 2011 r., a weszła w życie 3 grudnia 2011 r. (dalej jako: ustawa z 16 września 2011 r.).

² Druk sejmowy nr 2849 (dalej jako: projekt z 26 lutego 2010 r.).

³ Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

oraz zasadami prawidłowej legislacji. Ocenie podlegać będzie także spójność wprowadzonych rozwiązań z założeniami legislacyjnymi. W rozważaniach uwzględniono zarówno punkt widzenia potencjalnego nabywcy, interes społeczny polegający na możliwości poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, jak i oddziaływanie nowelizacji na stan finansów publicznych.

Problematyka niniejszego artykułu jest istotna między innymi ze względu na dominującą po 1991 r. rolę dzierżawy w gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi z Zasobu WRSP, jak również jej udział w rozdysponowaniu gruntów pozostających obecnie w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR). Mając na uwadze dążenia do przyspieszenia prywatyzacji ziemi państwowej, przeznaczenie dzierżawionych gruntów do sprzedaży jest dodatkowo ważne w związku z równoległe występującymi w Polsce zjawiskami „głodu ziemi” oraz niezagospodarowania części gruntów rolniczych. Prowadzone rozważania są jednocześnie ważne z punktu widzenia poprawy struktury agrarnej gospodarstw rodzinnych, które są podstawą ustroju rolnego w Polsce. Z tego też powodu analizom oraz ocenom poddano również wcześniejsze projekty zmian w ustawodawstwie dotyczącym dzierżawy państwowych gruntów rolnych⁴. Dodatkowo potrzebę oceny przepisów ustawy z 16 września 2011 r. uzasadnia planowane złożenie przez środowisko dzierżawców rolnych skargi do Trybunału Konstytucyjnego na niezgodność wprowadzonych regulacji z Konstytucją RP.

2. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 24 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵, dzierżawa („oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym”) jest jedną z form gospodarowania mieniem Zasobu WRSP przez ANR. Pozostałymi przewidzianymi w ustawie formami są: sprzedaż, wniesienie mienia lub jego części do

⁴ Zob. np. P. Czechowski, *Prawne aspekty projektowanych ograniczeń obszarowych dzierżaw rolnych gospodarujących na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa*, w: *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009, s. 67-75; A. Czyżewski, S. Stępień, *Gospodarowanie gruntami rolnymi w Polsce – propozycja zmian*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, październik 2009; W. Czternasty, A. Majchrzak, *Projected Changes in Agricultural Areas Management in Poland in View of the Chosen European Union Countries' Experience*, „Management” 2009, nr 2 (13), s. 325-339.

⁵ Tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 107 (dalej jako: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP).

spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, których prawa z akcji lub udziałów wykonuje ANR, oddanie Zasobu na czas oznaczony administratorowi, przekazanie go w zarząd oraz zamiana nieruchomości. W praktyce formami dominującymi są dzierżawa oraz sprzedaż.

W latach 1992-2000 przeważająca część gruntów była objęta dzierżawą; Agencja wydzierżawiła łącznie ponad 4,2 mln ha, podczas gdy sprzedała około 970 tys. ha ziemi państwowej. Największy areal zagospodarowany został w pierwszych latach funkcjonowania Agencji⁶. W okresie 1992-1996 sprzedano i wydzierżawiono łącznie prawie 4 mln ha gruntów, podczas gdy lata 1997-1999 charakteryzowały się spadkiem zainteresowania nabywaniem ziemi rolniczej. W 2000 r., po czterech latach niekorzystnej koniunktury w rolnictwie⁷, zainteresowanie gruntami rolnymi, a w szczególności ich zakupem wzrosło⁸. Od 2003 r. można z kolei mówić o systematycznym spadku roli dzierżawy gruntów rolnych na rzecz sprzedaży⁹. Do końca 2011 r. ANR trwale rozdysponowała ponad 2,6 mln ha, to jest około 55% przejętych nieruchomości, z czego około 2,1 mln ha (około 45% ogółu gruntów) zostało sprzedane¹⁰. Według stanu na koniec 2011 r. w Zasobie WRSP pozostaje blisko 1,96 mln ha, w tym w dzierżawie jest 1,47 mln ha, czyli 75% powierzchni Zasobu¹¹.

Znaczny udział dzierżawy w gospodarowaniu Zasobem WRSP uzasadniać można między innymi brakiem środków finansowych ze strony gospodarstw rolnych na zakup gruntów. Właśnie umowa dzierżawy służy bardzo często uzupełnianiu arealu uprawnego gospodarstw rolnych i chociaż nie zmienia formy własności gruntów, daje możliwość gospodarowania zgodnie z zasadami rynku. Dzierżawca uzyskuje swobodę podejmowania decyzji, a jednocześnie jest w pełni obciążony ryzykiem z tym

⁶ W przypadku dzierżawy należy jednak podkreślić, iż część ziem podlegała kilkakrotnie-
mu zagospodarowaniu, co wynika z wygasających i zawieranych na nowo umów dzierżawy.

⁷ M. Kozłowska-Burdziak, *Uwarunkowania rynkowe sprzedaży gruntów rolnych Skarbu Państwa w latach 1992-2003*, „Roczniki Naukowe SERiA” 7, 2005, z. 4, s. 193-196.

⁸ Zainteresowanie zakupem ziemi przed akcesją Polski do Unii Europejskiej wynikało również z obaw przed wzrostem cen ziemi po integracji. Jak się później okazało, obawy te były w pełni uzasadnione.

⁹ Znaczne zainteresowanie nabyciem ziemi rolnej w tym okresie związane było między innymi z systemem dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych oraz uruchomieniem innych form wsparcia dochodów rolniczych, wynikających z objęcia polskiego rolnictwa mechanizmami wspólnej polityki rolnej.

¹⁰ *Rynek ziemi rolniczej; stan i perspektywy*, Raporty rynkowe, nr 14, Warszawa 2011, s. 10.

¹¹ *Dobry i ważny rok dla ANR*, <http://www.anr.gov.pl> (dostęp: 16.02.2012).

związanym. Rolnicy preferują dzierżawę zarówno jako sposób powiększenia istniejących, jak i tworzenia nowych gospodarstw. Umowa ta nie niesie ze sobą tak wielkiego wydatku pieniężnego, jak na przykład zakup gruntu rolnego, co pozwala ulokować zasoby finansowe w innych niż ziemia środkach produkcji¹².

W związku z przyjętą przez ANR polityką prywatyzacji gruntów rolnych powierzchnia gruntów dzierżawionych w ostatnich latach sukcesywnie spada. ANR z jednej strony ogranicza liczbę małych obszarowo dzierżaw, z drugiej zaś coraz rzadziej przedłuża dzierżawy, przeznaczając grunty do sprzedaży, także w ramach pierwszeństwa nabycia¹³. Proces ten determinowany jest zarówno przez czynniki organizacyjne, jak i przesłanki ekonomiczne. Decyzje o prywatyzacji nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP tłumaczone są między innymi nałożonym na ANR obowiązkiem znacznych wpłat do budżetu państwa, jak również preferowaniem zakupu ziemi przez potencjalnych kontrahentów¹⁴.

3. Zgodnie z uzasadnieniem projektu z 26 lutego 2010 r. celem nowelizacji miało być usprawnienie systemu obrotu ziemią rolniczą, ułatwienie pozyskiwania ziemi przez rolników indywidualnych na powiększenie lub założenie rodzinnych gospodarstw rolnych oraz szybkie rozdysponowanie gruntów z Zasobu WRSP. Osiągnięcie tych celów możliwe będzie głównie poprzez sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych w drodze przetargów ograniczonych oraz w trybie pierwszeństwa zakupu. Dokończenie szybkiej prywatyzacji państwowej ziemi rolnej w Polsce służyć ma również ograniczeniu w przyszłości nabywania gruntów dla celów spekulacyjnych, a jak najszybsze wprowadzenie zmian umożliwiających prywatyzację ziemi państwowej jest motywowane gwałtownie rosnącymi cenami gruntów rolnych w Polsce. Opóźnienie tego procesu może spowodować, że w przyszłości ceny nieruchomości będą stanowić barierę dla wielu gospodarstw rodzinnych do powiększenia areалу. Pilna potrzeba przekształceń w zakresie struktury agrarnej wynika z rozdrobnionej struktury gospodarstw w Polsce w stosunku do większości krajów Unii Europejskiej. Polskie rolnictwo wraz ze litewskim i słoweńskim wykazują bowiem najbardziej rozdrobnioną strukturę gospodarstw w Unii Europejskiej. W krajach tych gospodarstwa najmniejsze (1-5 ha) i małe (5-10 ha)

¹² A. Suchoń, *Dzierżawa jako tytuł organizowania i prowadzenia gospodarstwa rolnego*, „Roczniki Naukowe SERiA” 5, 2003, z. 4, s. 307-311.

¹³ *Rynek...*, s. 2.

¹⁴ *Ibidem*, s. 2 i 30.

stanowią ponad 80% ogółu gospodarstw¹⁵. Celem reformy jest również przekazanie użytkownikom prawa własności gruntów rolnych, które powinny, według ministra właściwego do spraw rolnictwa, należeć do tych, którzy ją uprawiają¹⁶.

Ze względu na udział ziem z Zasobu WRSP znajdujących się w dzierżawie rolnej ustawodawca przewidział istotne zmiany w zakresie tego stosunku obligacyjnego. Rządowy projekt z 26 lutego 2010 r. zakładał między innymi całkowite wyeliminowanie dzierżawy jako sposobu gospodarowania Zasobem. Co do zasady, umowy dzierżawy i umowy najmu zawarte przed dniem wejścia w życie ustawy miały zachowywać ważność przez okres, na który zostały zawarte, wygasać z upływem tego okresu i nie mogły być przekształcane w umowy zawarte na czas nieokreślony. W ostatecznym tekście nowelizacji ustawodawca złagodził jednak przedstawione w projekcie stanowisko względem dzierżaw. Zgodnie z art. 1 ust. 13 lit. a ustawy z 16 września 2011 r. „oddanie (Zasobu) na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym” zostało utrzymane, ale na zmienionych warunkach. Równoległe ustawa przewiduje, że gospodarowanie państwowymi gruntami rolnymi w pierwszej kolejności będzie następować poprzez sprzedaż mienia w całości lub części.

Zmiany w zakresie dzierżawy gruntów rolnych regulowane nowelizacją ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dotyczą zarówno nowo zawieranych umów, jak i umów zawartych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy. W pierwszym przypadku przewiduje się, iż w zawieranych umowach zamieszczone będą postanowienia o możliwości wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem umowy. Z kolei w odniesieniu do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy z 16 września 2011 r. stosunek dzierżawy trwa zgodnie z postanowieniami umownymi. Jednocześnie ANR w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z 16 września 2011 r. przedstawi stronom takiej umowy propozycję jej zmiany, polegającą na wyłączeniu 30% powierzchni użytków rolnych – art. 4 ustawy.

Pozyskane przez ANR wskutek tego wyłączenia grunty mają być przeznaczone do sprzedaży na zasadach określonych w ustawie o gospo-

¹⁵ A. Fabisiak, *Przemiany struktury obszarowej gospodarstw w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Roczniki Naukowe SERiA” 7, 2005, z. 1, s. 28.

¹⁶ K. Bujoczek, J. Bromberek, *Więcej ziemi dla rolników*, „Topagrar Polska” 2008, nr 11, s. 30-33.

darowaniu nieruchomościami rolnymi SP w terminie roku od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy. Należy zauważyć, że nie ma gwarancji, iż przekazane użytki rolne zostaną przeznaczone do sprzedaży w pierwszej kolejności na rzecz rolników indywidualnych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. Omawiana ustawa zapewnia jedynie tryb przetargowy oraz pierwszeństwo dzierżawcy w nabyciu nieruchomości z Zasobu WRSP na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP. Brak regulacji przewidującej sprzedaż użytków rolnych w pierwszej kolejności w drodze przetargu ograniczonego adresowanego do rolników indywidualnych powoduje, że cele przewidziane w projekcie z 26 lutego 2010 r. mogą nie zostać zrealizowane. Ze względu jednak na założenia leżące u podstaw ustawy z 16 września 2011 r. należy się spodziewać, że w praktyce grunty będą przeznaczone w pierwszej kolejności do sprzedaży na rzecz rolników indywidualnych powiększających gospodarstwa lub osób zamierzających utworzyć gospodarstwo rodzinne. Dodatkowo, nieruchomość z Zasobu WRSP może być przedmiotem sprzedaży poza przetargiem, jeżeli przyczyni się do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność osoby chcącej ją nabyć.

W celu realizacji przyjętych przez ustawodawcę założeń ustawa przewiduje rozwiązania zachęcające dzierżawców do współpracy z ANR. Dzierżawcy, który wyrazi zgodę na proponowane przez ANR zmiany, przysługuje uprawnienie do zakupu całości lub części pozostałej powierzchni będącej przedmiotem dzierżawy z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, niezależnie od faktycznego czasu trwania dzierżawy, w okresie od 3 miesięcy do 2, 4 lub 6 lat w zależności od terminu zakończenia stosunku dzierżawy, z zastrzeżeniem warunków ustawowych (w tym wspomnianego limitu 500 ha). W przypadku braku decyzji dzierżawcy co do zakupu ziemi lub zakupu części nieruchomości pozostała część objęta będzie w dalszym ciągu dotychczasową umową dzierżawy jednak na zmienionych warunkach, z uwzględnieniem przede wszystkim odpowiedniego zmniejszenia czynszu dzierżawnego. Ustawodawca wprowadził jednak ograniczenia dotychczasowych przywilejów dla dzierżawców. Brak zgody ze strony dzierżawcy na złożoną przez ANR propozycję spowoduje wyłączenie pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości przez dotychczasowego dzierżawcę (art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP), jak również pozbawienie możliwości dalszego dzierżawienia gruntów na podstawie uprawnienia

wynikającego z art. 39 ust. 2 pkt 1, a więc w sposób wyłączający przeprowadzenie przez ANR przetargu.

Przedstawione zasady nie dotyczą umów dzierżawy, których stroną są: 1) spółki hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, których prawa z akcji lub udziałów wykonuje ANR, biorąc pod uwagę strategiczne znaczenie spółek w postępie biologicznym w rolnictwie w zakresie hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich (spółki strategiczne), jak również 2) inne spółki prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji, a także umów, w których łączna powierzchnia użytków rolnych z Zasobu WRSP dzierżawiona przez dany podmiot po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałaby 300 ha, chyba że dzierżawca sam wystąpi do ANR z wnioskiem o wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem łączącego strony stosunku zobowiązaniowego – art. 5 ust. 1 ustawy z 16 września 2011 r. Warto w tym miejscu nadmienić, iż w projekcie z 26 lutego 2010 r. zakładano niestosowanie przepisów ustawy w sytuacji, gdy łączna powierzchnia użytków rolnych z Zasobu WRSP dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu wejścia w życie ustawy po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałaby 10 ha z możliwością złożenia odpowiedniego wniosku do ANR, co wyraźnie wskazuje na ograniczenie zastosowania uchwalonej nowelizacji w stosunku do jej zamierzeń.

Ustawodawca zakłada, że zmiana umów dzierżawy i przeznaczenie do sprzedaży dzierżawionych nieruchomości stworzy dzierżawcom możliwość nabycia na własność większości dzierżawionych gruntów, a to z kolei zapewni, dzięki uzyskaniu prawa własności, stabilizację prowadzonej działalności¹⁷. Równoległe sprzedaż ziemi gospodarstwom rodzinnym wpłynie na polepszenie warunków produkcji tych gospodarstw. Rezultatem takich działań będzie wzrost średniej powierzchni rodzinnych gospodarstw rolnych.

4. W trakcie prac legislacyjnych nad kolejnymi projektami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP wielokrotnie zwracano uwagę na niezgodność proponowanych rozwiązań z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, co często było powodem ich odrzucenia. Uwagi takie dotyczyły również projektu z 26 lutego 2011 r. W szczególności chodziło o naruszenie przez przewidzianą likwidację dzierżawy nieruchomości

¹⁷ Zobacz uzasadnienie projektu z 26 lutego 2010 r.

z Zasobu WRSP zasady wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). Znaczna część dzierżawców jest bowiem również przedsiębiorcami rolnymi oraz pracodawcami. W dalszej kolejności opiniodawcy projektu zarzucali, że brak możliwości przedłużenia umowy po upływie terminu, na jaki została zawarta oraz brak możliwości przekształcenia tej umowy na czas nieokreślony, ze względu na generalne klauzule umowne, naruszają ustrojową zasadę bezpieczeństwa obrotu prawnego. Uzasadnieniem takiego poglądu było ograniczenie postanowień umownych w drodze ustawowych regulacji sprzecznych z istotą umowy gospodarczej. Jednocześnie proponowane rozwiązanie ograniczało uprawnienia dzierżawcy wynikające z art. 693-695 k.c. Co więcej, sposób wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych uznany został za godzący w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego zasadę ochrony praw majątkowych czy zasadę równości podmiotów wobec prawa¹⁸.

Dwa pierwsze zarzuty należy uznać za nieaktualne, gdyż w ustawie z 16 września 2011 r. ostatecznie ustawodawca utrzymał możliwość wydzierżawienia państwowych gruntów rolnych. Nie zamieścił także przepisów dotyczących braku możliwości przedłużenia umów na czas określony bądź przekształcenia w umowy zawarte na czas nieokreślony. Pozostałe uwagi wymagają szczegółowej analizy.

Regulując sposób wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, ustawodawca nie przewidział rozwiązań o charakterze przymusowym, nie operuje nakazem ani zakazem. Zastosował natomiast instrumenty o charakterze zachęt czy bodźców do dokonania zmian zaproponowanych przez ANR (art. 4 pkt 7 ustawy z 16 września 2011 r.), a w razie nieskorzystania przez dzierżawców z przedstawionych propozycji przewidział jedynie ograniczenie preferencji dla tych podmiotów w gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi z Zasobu WRSP (art. 4 pkt 11). Ograniczeniu uległy przywileje dzierżawców przewidziane w art. 29 ust. 1 pkt 3 oraz art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy

¹⁸ P. Czechowski, *Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustaw o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* (druk nr 2849), Warszawa 2010, s. 4-8. Zobacz także: H. Rasz, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 2849), Warszawa 2010; J. Lipski, *Opinia prawna w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 2849), Warszawa 2010; idem, *Opinia prawna w przedmiocie konstytucyjności projektu ustawy i zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 2849), Warszawa 2011.

o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, to jest pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu WRSP w przypadku jej zbycia przez ANR oraz wyłączenie postępowania przetargowego na umowę dzierżawy, gdy dotychczasowy dzierżawca złożył ANR oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z Agencją. Takie rozwiązanie rodzi wątpliwości w zakresie naruszenia zasad: ochrony praw nabytych, bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa, będących elementem zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wynikające z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust 2 pkt 1, a więc nabyte na podstawie ustawy, prawa dzierżawców należy ocenić jako słusznie nabyte, a co więcej – stwarzające dzierżawcom podstawy do usprawiedliwionych oczekiwań wobec działań organów państwa. Pozbawienie dzierżawców tych przywilejów nie jest w tym wypadku uzasadnione zapewnieniem realizacji innych wartości istotnych dla systemu prawnego ani nie wynika z sytuacji wyjątkowych. Ponadto wprowadzona regulacja nie jest niezbędna do realizacji przedstawionego w projekcie z 26 lutego 2010 r. celu nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, przez co naruszona została również zasada proporcjonalności¹⁹. Tym samym omawiana regulacja stanowić może podstawę stwierdzenia niezgodności przepisów ustawy z 16 września 2011 r. z Konstytucją RP²⁰. Ewentualne stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 4 pkt 11 ustawy z Konstytucją RP skutkować jednak będzie brakiem możliwości stosowania jedynie wskazanych przepisów, natomiast nie będzie oddziaływało na ważność całego aktu prawnego.

Trudno się natomiast zgodzić z zarzutem naruszenia przez postanowienia ustawy z 16 września 2011 r. zasady równości podmiotów wobec prawa. Proponowane rozwiązania dotyczą bowiem wszystkich dzierżawców, którzy zawarli umowę przed dniem wejścia w życie nowelizacji, w związku z czym będą oni traktowani w sposób jednolity.

¹⁹ Por. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2011, s. 21-30, <http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm> (dostęp: 15.02.2012); M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 152-155. Zob. także: A. Lichorowicz, *Kwestia zgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1 (3), s. 36-39.

²⁰ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99.

Należy w tym miejscu również zaznaczyć, iż regulacje ustawowe nie gwarantują gospodarowania mieniem Zasobu WRSP w formie dzierżawy, a jedynie przewidują taką możliwość. Mimo że dzierżawa nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP jest stosunkiem uregulowanym w sposób szczególny w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, pozostaje ona umownym stosunkiem zobowiązaniowym zawierany między podmiotami prywatnymi a ANR. Wszelkie zmiany dotyczące kształtu tego stosunku będą następowały również w drodze porozumienia stron, do której w razie braku woli przynajmniej jednego z partnerów nie musi dojść. Jednocześnie, dzierżawa ulega zakończeniu zgodnie z postanowieniami umownymi, jej przedłużenie nie jest prawnie zagwarantowane, a przepisy prawa i postanowienia umowne jedynie taką możliwość przewidują, pod warunkiem porozumienia stron. Tym samym należy podkreślić, że brak przedłużenia dzierżawy nie powoduje utraty praw nabytych ani praw majątkowych. Trzeba również zaakcentować, że zmiany w zakresie dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa są zgodne z duchem art. 23 Konstytucji RP, który stanowi, że podstawą ustroju rolnego w Polsce są gospodarstwa rodzinne.

Rozpatrując proces projektowania oraz uchwalania ustawy z 16 września 2011 r. z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, zarzucić mu można przede wszystkim brak szczegółowego przeanalizowania skutków wprowadzonej nowelizacji. Należy także zastanowić się nad poprawnością zamieszczenia w ustawie z 16 września 2011 r. poszczególnych przepisów. Postanowienia art. 1-3 są przepisami zmieniającymi, odpowiednio, ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, ustawę z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników²¹ oraz ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²², a dotyczącymi stanów nowych. Regulacje z art. 7-11 stanowią przepisy przejściowe, natomiast art. 12 jest przepisem końcowym. Zamieszczenie powyższych regulacji jest prawidłowe z punktu widzenia techniki legislacyjnej.

Wątpliwości budzą natomiast postanowienia zawarte w art. 4-6. Są to przepisy regulujące postępowanie w przypadku umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie omawianej ustawy (dotyczą stanów dotychczasowych), jednak nie spełniają one zasad dotyczących przepisów przejściowych ani dostosowujących przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki

²¹ Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 z póź. zm.

²² Dz. U. 2003, Nr 64, poz. 592 z póź. zm.

prawodawczej²³, a tylko takie przepisy, obok uchylających, zastępujących i uzupełniających przepisy ustawy zmienianej, może zawierać ustawa zmieniająca (§ 93 pkt 1). Przepisy art. 4-6 ustawy z 16 września 2011 r. nie dotyczą kształtowania organów lub instytucji (§ 35 Rozporządzenia), sposobu zakończenia postępowań będących w toku, utrzymania w mocy instytucji prawnych zniesionych przez nowe przepisy, zachowania uprawnień i obowiązków oraz kompetencji powstałych w czasie obowiązywania uchylanych przepisów ani utrzymania w mocy przepisów wykonawczych (§ 30). Nie służą one również uniknięciu luki w prawie (§ 93 ust. 3). Choć przepisy dostosowujące i przejściowe mogą zawierać również inne postanowienia, regulacje art. 4-6 ustawy z 16 września 2011 r. stanowią raczej samodzielne przepisy merytoryczne, a umieszczenie w ustawie zmieniającej takich przepisów jest niepoprawne. Narusza to bowiem zasady poprawnej legislacji, stwarzając swego rodzaju pułapkę dla adresatów takich przepisów²⁴.

5. Oddziaływanie ustawy z 16 września 2011 r. jest zróżnicowane względem różnych podmiotów (art. 4 oraz art. 5 ustawy z 16 września 2011 r. w związku z art. 28a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP). Mając to na uwadze, można dokonać następującej klasyfikacji dzierżawców gruntów rolnych z Zasobu WRSP:

1. Spółki hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, których prawa z akcji lub udziałów wykonuje ANR, biorąc pod uwagę strategiczne znaczenie spółek w postępie biologicznym w rolnictwie w zakresie hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich, jak również inne spółki prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji. W tym przypadku umowny stosunek zobowiązaniowy, jakim jest dzierżawa gruntów rolnych, pozostaje na warunkach przewidzianych w umowie.

2. Dzierżawcy, którzy przed dniem wejścia w życie omawianej nowelizacji dzierżawili od ANR użytki rolne o powierzchni nieprzekraczającej 428,57 ha, a tym samym w przypadku których ewentualne wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem umowy spo-

²³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. 2002, Nr 100, poz. 908.

²⁴ G. Wierczyński, *Komentarz do zał. § 93 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, w: idem, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Oficyna, Warszawa 2009.

woduje, że łączna powierzchnia użytków rolnych z Zasobu WRSP dzierżawiona przez danego dzierżawcę nie przekraczałyby 300 ha. Tacy dzierżawcy nie podlegają postanowieniom ustawowym dotyczącym obowiązku przedstawienia przez ANR propozycji zmian w umowie dzierżawy polegającej na wyłączeniu z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, a tym samym, co do zasady, dzierżawa będzie kontynuowana na dotychczasowych warunkach.

Dzierżawcy uzyskali jednocześnie uprawnienie do złożenia wniosku do ANR o takie wyłączenie w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie omawianej nowelizacji. Ustawa nie określa jednak, czy wniosek jest dla ANR wiążący. W razie pozytywnego rozpatrzenia wniosku dzierżawcy uzyskują uprawnienie do zakupu użytków rolnych niepodlegających wyłączeniu w całości lub (za zgodą ANR) w części, jeżeli w wyniku tej transakcji łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Tym samym dla podmiotów będących właścicielami użytków rolnych o powierzchni 500 ha i więcej wyłączenie na wniosek dzierżawców jest nieracjonalne, gdyż nie prowadzi do powiększenia gruntów stanowiących przedmiot tytułu własności.

3. Dzierżawcy, którzy przed dniem wejścia w życie ustawy z 16 września 2011 r. dzierżawili od ANR użytki rolne o powierzchni od 428,57 do 714,28 ha, a więc w przypadku wyłączenia 30% gruntów powierzchnia dzierżawy będzie odpowiednio wynosiła od 300 do 500 ha. Jeżeli podmioty te przyjmą zaproponowane przez ANR zmiany umowy dzierżawy, będzie im przysługiwało uprawnienie do zakupu całości lub (za zgodą ANR) części nieruchomości, która pozostanie przedmiotem dzierżawy na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, a więc również z zastrzeżeniem art. 28a ust. 1.

Dzierżawca, którego własnością są użytki rolne o powierzchni przekraczającej 500 ha, gdy wyrazi on zgodę na dokonanie wyłączenia 30% powierzchni dzierżawionych od ANR użytków rolnych, gospodarować będzie na zmniejszonej powierzchni zasobów w okresie przewidzianym w umowie, a po zakończeniu dzierżawy nie uzyska możliwości zakupu gruntów ze względu na powołane zastrzeżenie. Będzie mu jednak przysługiwać uprawnienie (jeżeli przewiduje je umowa) do wystąpienia z wnioskiem o przedłużenie umowy dzierżawy, która zostanie przedłużona, jeśli strony uzgodnią istotne jej postanowienia. Dla dzierżawcy oznacza to ryzyko, że w razie niewypracowania wspólnego stanowiska umowa dzierżawy zostanie zakończona. Z punktu widzenia nowego brzmienia art. 24 ust. 1 pkt 1

ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁵ oraz założeń leżących u podstaw wprowadzonej nowelizacji, polegających na przyspieszeniu trwałego rozdysponowania państwowych nieruchomości rolnych w formie sprzedaży, można przewidywać, że poprzez podejmowane działania ANR będzie dążyła do nieprzedłużania umów dzierżawy. Na skutek takiego rozwiązania w zagospodarowaniu pozostanie 70% powierzchni użytków rolnych dzierżawionych przez dany podmiot z Zasobu WRSP w okresie od przyjęcia zmian umowy do czasu zakończenia stosunku dzierżawy przewidzianego w umowie pierwotnej.

Można także rozważać sytuację, w której po zakończeniu dzierżawy ANR przeznaczy nieruchomość z Zasobu WRSP do dalszej dzierżawy, co spowoduje, że dotychczasowy dzierżawca będzie mógł złożyć ANR oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach. W konsekwencji ANR nie przeprowadzi przetargu na dzierżawę danego gruntu. Jednak ze względu na wspomniane nowe brzmienie art. 24 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP niewątpliwie nastąpi przerwa w wykorzystaniu gruntu na cele produkcji rolnej, której czas jest nie do przewidzenia. Obejmie on między innymi okres niezbędny do przeprowadzenia procedury zmierzającej do sprzedaży nieruchomości (w tym również najprawdopodobniej procedury przetargowej) oraz procedury prowadzącej do wydzierżawienia zasobu.

Natomiast w wypadku gdy dzierżawca nie wrazi zgody na wyłączenie 30% powierzchni dzierżawionych od ANR użytków rolnych, będzie on gospodarował na całości dzierżawionych od ANR użytków rolnych do zakończenia umowy, przy czym utraci prawo do złożenia wniosku o przedłużenie dzierżawy. Nie utraci natomiast prawa do wzięcia udziału w ewentualnym przetargu na dzierżawę dotychczas dzierżawionego gruntu.

Należy zatem podkreślić, że przyjmując założenie, iż dzierżawione użytki rolne zostaną przeznaczone do sprzedaży, z punktu widzenia dzierżawcy, który jest właścicielem użytków rolnych o powierzchni co najmniej 500 ha, racjonalnym będzie odrzucenie zaproponowanych przez ANR warunków zmiany umowy dzierżawy.

4. Dzierżawcy, którzy przed dniem wejścia w życie omawianych regulacji dzierżawili od ANR użytki rolne o powierzchni powyżej 714,28 ha. Jako że po wyłączeniu 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy pozostała powierzchnia użytków rolnych będzie

²⁵ „Agencja gospodaruje Zasobem w drodze: 1) w pierwszej kolejności sprzedaży mienia w całości na zasadach określonych w rozdziale 6”.

przekraczała 500 ha, podmioty te nie będą mogły (ze względu na postanowienia art. 28a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP) nabyć pozostałych dzierżawionych gruntów w całości, a jedynie w części do 500 ha, która będzie dodatkowo umniejszona o powierzchnię użytków rolnych będących własnością potencjalnego nabywcy. Oznacza to, że w sytuacji gdy podmiot jest właścicielem użytków rolnych o powierzchni 500 ha lub większej i jednocześnie dzierżawi użytki rolne od ANR oraz wyrazi zgodę na zmianę umowy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni dzierżawionych użytków rolnych uprawnienie do zakupu nawet części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, nie będzie skuteczne. Nieruchomość będąca przedmiotem dzierżawy po wyłączeniu 30% powierzchni użytków rolnych stanowić będzie przedmiot dotychczasowej umowy dzierżawy, z uwzględnieniem odpowiedniego zmniejszenia czynszu dzierżawnego oraz zmian dotyczących działek ewidencyjnych, które zostały wyłączone w całości lub części. Dla właścicieli gospodarstw o powierzchni gruntów własnych powyżej 500 ha konsekwencje wyrażenia (bądź nie) zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych stanowiących przedmiot dzierżawy od ANR są takie same jak wskazane w poprzednim punkcie.

Zmiany w zakresie dzierżawy państwowych gruntów rolnych w sposób szczególny dotkną również zagraniczne spółki dzierżawiące w Polsce ziemię z Zasobu WRSP. W przeciwieństwie do polskich dzierżawców, bez pozwolenia MSWiA do 2016 r. nie będą one mogły nabyć nawet 500 ha z dotychczas dzierżawionej powierzchni użytków rolnych. Jednocześnie w wypadku gdy spółki te zgodzą się na dokonanie wyłączeń 30% powierzchni dzierżawionych użytków rolnych, a przed 2016 r. umowy dzierżawy zostaną zakończone, nie będzie im przysługiwało prawo pierwszeństwa zakupu. To powoduje, że również w wypadku tej grupy podmiotów niewyrażenie zgody na wyłączenie 30% powierzchni dzierżawionych użytków rolnych będzie rozwiązaniem korzystniejszym dla dzierżawcy.

6. Z punktu widzenia ochrony dzierżawcy wątpliwości budzi fakt, że to ANR proponuje działki ewidencyjne lub ich części, które będą podlegały wyłączeniu z dzierżawy. W ramach przeprowadzonych konsultacji wcześniejszych projektów ustawy liczne środowiska proponowały, aby obszar ten wskazywał dzierżawca. Ustawodawca nie przyjął jednak takiego rozwiązania, pozostawiając jednak dzierżawcy prawo odrzucenia zaproponowanych przez ANR zmian umowy dzierżawy. Odrzucenie będzie się jednak wiązało z niekorzystnymi konsekwencjami dla dzierżawcy,

przez co wywiera się na niego pewnego rodzaju presję. Kompromisowym rozwiązaniem mogłoby być przewidzenie w ustawie, w przypadku odrzucenia zamian zaproponowanych przez ANR, możliwości wyznaczenia przez dzierżawcę obszaru podlegającemu omawianemu wyłączeniu, a negatywne konsekwencje uzależnić od braku akceptacji przez ANR przedstawionej przez rolnika propozycji. Wątpliwość co do wprowadzenia w ustawie szytywnej procedury ustalania działek podlegających wyłączeniu zasygnalizowano również w opinii prawnej dotyczącej projektu nowej ustawy²⁶, wskazując, że spowoduje ona brak możliwości zawarcia pomiędzy stronami porozumienia innej treści, chociażby w drodze negocjacji na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego.

Rola ANR w określeniu działek, które zostaną wyłączone z dzierżawy, jest niezwykle istotna. Polega ona na tym, by wyłączenia dokonać w taki sposób, aby przeznaczenie gruntów do sprzedaży nie doprowadziło do nadmiernej parcelacji gospodarstw rodzinnych. Czynnikiem ograniczającym rozwój gospodarstw rolnych w Polsce jest bowiem fakt, że jedynie mniej niż połowa gospodarstw dysponuje gruntami o zwartym rozłogu. Występująca powszechnie szachownica ziemi rolniczej niekorzystnie wpływa na jakość tych terenów, ograniczając prowadzenie produkcji intensywnej²⁷. Wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych z gospodarstwa o powierzchni dzierżawionej przekraczającej 428 ha, a takie podlegają obowiązkowemu wyłączeniu, oznacza przekazanie do zagospodarowania przez ANR działek o powierzchni łącznej minimum 128 ha. W celu sprzedaży takiej powierzchni na rzecz powiększenia gospodarstw rodzinnych niezbędne będzie dokonanie podziału na wiele nieruchomości o stosunkowo niewielkiej powierzchni, którym jednocześnie powinien zostać zapewniony odpowiedni – bezpośredni lub pośredni – dostęp do drogi publicznej lub styczność z działką nabywcy. Należy mieć to również na uwadze w odniesieniu do nieruchomości rolnych, wobec których umowy dzierżawy zostały zakończone, a które będą dzielone w celu sprzedaży.

Istotnym elementem dzierżawy gruntów rolnych jest trwałość stosunku dzierżawy, która gwarantuje dzierżawcy pewność gospodarowania na

²⁶ Por. J. Lipski, *Opinia prawna w przedmiocie projektu...*, s. 8.

²⁷ W. Dzun, *Gospodarowanie zasobami ziemi rolniczej w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” 2007, nr 2 (135), s. 55; o szachownicy gruntów rolnych w Polsce por. także B. Głębocki, *Struktura agrarna – zmiany po 12 latach restrukturyzacji polskiego rolnictwa (1990-2002)*, w: B. Głębocki (red.), *Struktura przestrzenna rolnictwa Polski u progu XXI wieku*, Poznań 2005, s. 60-84.

dzierżawionym gruncie. Możliwe jest wówczas przeprowadzenie rachunku ekonomicznego prowadzonej działalności, w tym określenie opłacalności i okresu zwrotu inwestycji w jakość gleby czy otoczenie infrastrukturalne. W wyniku nowelizacji z 16 września 2011 r. nie następuje władcza ingerencja bezpośrednio w trwałość stosunku dzierżawy, wynika to z dokonywania ewentualnych zmian w formie umowy ANR z dzierżawcą, a dodatkowo z możliwości odrzucenia przez dzierżawcę propozycji złożonej przez Agencję. Stosunki dzierżawy będą trwały w kształcie dotychczasowym lub zmienionym odnośnie do powierzchni lub wysokości czynszu, zgodnie z postanowieniami umownymi. Należy przy tym podkreślić, że skutkiem wprowadzonych zmian jest trwałe rozdysponowanie gruntów z Zasobu WRSP, co nastąpi przede wszystkim w formie sprzedaży ziemi. Tym samym dzierżawcy nie będą mogli oczekiwać przedłużenia stosunku dzierżawy, choć taka ewentualność zazwyczaj przewidziana była w umowach. Uzależniona ona jednak była od porozumienia stron, tak więc nie była w pełni zagwarantowana. Należy zatem uznać, że dzierżawcy byli świadomi przewidzianego czasu trwania dzierżawy, w związku z czym ich nieprzedłużenie nie jest oddziaływaniem na czas trwania tego stosunku.

Trzeba natomiast podkreślić, że wyłączenie części dzierżawionych gruntów godzi w rachunek ekonomiczny dzierżawcy pomimo odpowiedniego obniżenia czynszu dzierżawnego przez ANR. Wprowadzone uregulowania nie przewidują bowiem dla dzierżawców rekompensat strat z tytułu poniesionych nakładów czy utraconego zysku – *lucrum cessans* – w stosunku do użytków rolnych podlegających wyłączeniu z dzierżawy. Jest to tym bardziej istotne, że wyłączenie części dzierżawionej powierzchni z przedmiotu dzierżawy przed zakończeniem umowy może zagrażać dzierżawcom w spłacie zaciągniętych kredytów inwestycyjnych, których spłata była często przewidziana z uwzględnieniem przedłużenia umów dzierżawy, co nie będzie miało miejsca w zakresie sprzed wejścia w życie ustawy z 16 września 2011 r. Natomiast korzyścią płynącą z ustawy, w zamian za wyrażenie zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych, jest uprawnienie, po spełnieniu określonych warunków, do nabycia części dzierżawionych gruntów, co zgodnie z poprzednim uregulowaniem prawnym w okresie obowiązywania umowy dzierżawy nie było możliwe. Trudno jednak takiemu uprawnieniu przyznać znamiona odszkodowawcze. Z punktu widzenia dzierżawcy należy jednocześnie żywić nadzieję, że omawiane wyłączenie nie wpłynie negatywnie na zdolność produkcyjną pozostałej części dzierżawionego gruntu rolnego.

Można również wyobrazić sobie sytuację, w której dotychczasowy dzierżawca ziemi z Zasobu WRSP po zakończeniu umowy dzierżawy z ANR i sprzedaży ziemi prywatnym podmiotom będzie kontynuował gospodarowanie daną nieruchomością na podstawie prywatnych umów dzierżawy. W tym przypadku ochrona prawna dzierżawcy wynikać będzie z postanowień umownych, które w stosunku dzierżawy pomiędzy podmiotami prywatnymi są często wzorowane na rozwiązaniach przewidzianych umowami zawieranymi przez ANR. Niewątpliwą różnicą jest jednak wysokość czynszu dzierżawnego. W przypadku dzierżawy prywatnej co do zasady przewyższa ona poziom czynszu uzyskiwanego z nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP. Jednocześnie odmienny jest również sposób ustalania czynszu, który w obrocie prywatnym najczęściej przyjmuje stałą wartość pieniężną, podczas gdy w umowach dzierżawy z ANR wyrażony jest sumą pieniężną lub częściej jako równowartość określonej ilości produktów rolnych, a zatem uzależniony jest od kształtowania się cen rynkowych na te produkty. Tym samym jest on powiązany z opłacalnością produkcji, co dla dzierżawcy jest rozwiązaniem niewątpliwie korzystniejszym. Równocześnie z punktu widzenia prywatnego właściciela nieruchomości rolnej trudno sobie wyobrazić uwzględnienie w umowie możliwości obniżenia czynszu, co również było przewidziane w odniesieniu do dzierżawionej ziemi z Zasobu WRSP²⁸. Tym samym dla dzierżawcy umowy dzierżawy gruntów państwowych są umowami korzystniejszymi.

7. Założone przyspieszenie prywatyzacji ziemi państwowej przeprowadzone ma zostać poprzez sprzedaż ziemi z Zasobu WRSP, która jest obecnie przez ANR niezagospodarowana, jak również ziemi będącej w dzierżawie. Dotychczas ANR pozyskiwała grunty, między innymi w celu ich sprzedaży, korzystając z klauzul zamieszczonych w zawartych wcześniej umowach dzierżawy nieruchomości. Pozwalają one Agencji na wyłączenie z dzierżawy do 20% obszaru. Tym samym nowe regulacje ustawowe przewidują zwiększenie obszaru podlegającego wyłączeniu z dotychczasowego zagospodarowania. Co więcej, nie oznacza to, że przepisy ustawowe powodują wyłączenie postanowień umownych. Skutkuje to możliwością łącznego wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych oraz do 20% gruntów. Różnica polega jednak między innymi na tym, że w wypadku wyłączenia przewidzianego w ustawie dzierżawca

²⁸ Dzierżawcy przysługuje natomiast żądanie obniżenia czynszu za dany okres gospodarczy na podstawie art. 700 k.c.

będzie mógł w formie oświadczenia przyjąć lub odrzucić przedstawioną przez ANR propozycję.

Kwestię tę nieco odmiennie reguluje Zarządzenie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z 24 listopada 2011 r.²⁹ Zgodnie z załącznikiem nr 2: „jeżeli w treści umowy dzierżawy podlegającej wyłączeniu znajduje się już uregulowanie dotyczące wyłączeń gruntów (tj. § 3 ust. 3 pkt 1 wzoru umowy tzw. »klauzula 20%«), postanowienia dotyczące wyłączeń wynikających z ustawy z dnia 16.09.2011 r. wprowadza się w ich miejsce [...]”. Oznacza to, że ANR nie będzie korzystała z obu możliwości wyłączeń gruntów z dzierżawy. Nieuregulowana pozostaje jednak sytuacja, w której na mocy postanowień umownych Agencja wyłączyła z dzierżawy część użytków rolnych przed wejściem w życie ustawy z 16 września 2011 r. Na podstawie obowiązujących przepisów należy wnioskować, iż w takim przypadku ANR przedstawi dzierżawcom propozycję wyłączenia dodatkowych 30% użytków rolnych.

Ustawa nie przewiduje jednak, w jaki sposób rozdysponowane zostaną grunty, które mogą być wyłączane na podstawie art. 38 ust. 1a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, wprowadzonego ustawą z 16 września 2011 r., z nowo zawieranych umów dzierżawy. Tym samym ANR będzie mogła pozyskać grunty zarówno w celu ich sprzedaży, ponownej dzierżawy na zmienionych warunkach bądź na inne cele. Biorąc jednak pod uwagę omawiane niżej postanowienia ustawy, wydaje się, że brak tej regulacji jest pozostawioną przez ustawodawcę luką prawną. W celu jej wyeliminowania, należałoby omawiany przepis interpretować w zgodzie z celami przewidzianymi w projekcie ustawy oraz pozostałymi jej regulacjami, co oznacza, że pozyskane grunty w pierwszej kolejności powinny zostać sprzedane w trybie przetargów ograniczonych w celu powiększenia lub utworzenia nowych gospodarstw rodzinnych. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, iż prywatyzacja będzie dotyczyć nie tylko ziemi wyłączonej z dzierżawy, lecz również pozostałej ziemi, którą będzie mógł nabyć dotychczasowy dzierżawca. W tym zakresie ustawa nie wprowadza kryterium gospodarstwa rodzinnego, ograniczeniem jest natomiast art. 28a pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP.

Dokończenie prywatyzacji rolniczej ziemi państwowej w Polsce powinno wiązać się z uregulowaniem kwestii zabezpieczenia roszczeń re-

²⁹ Zarządzenie nr 43/11 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z 24 listopada 2011 r. w sprawie wyłączenia z umów dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, <http://www.anr.gov.pl> (dostęp: 16.02.2012).

prywatyzacyjnych na wypadek ich wymagalności. Intuicyjnym wydaje się przeznaczenie na ten cel środków uzyskanych z prywatyzacji, brak jednak, jak dotąd, regulacji określających sposób ustalenia wartości roszczeń. Propozycja unormowania tego zagadnienia znajdowała się w ustawie o reprivatyzacji, która jednakże nie weszła w życie. Z kolei projekt ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji, mimo że jest przygotowany, ze względów ekonomicznych (m.in. z powodu dużych obciążeń finansowych Skarbu Państwa wynikające z tej ustawy) nie może być przeprowadzony³⁰. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż w procesie legislacyjnym nie dokonano analizy skutków regulacji dla kwestii roszczeń byłych właścicieli. W sytuacji gdy sprzedaż gruntu z Zasobu WRSP nastąpi przed uzyskaniem przez byłych właścicieli decyzji o zwrocie nieruchomości (wydawanej w toku dochodzenia swoich praw przez byłych właścicieli na drodze indywidualnej na podstawie obowiązujących przepisów), przysługiwać im będzie odszkodowanie od państwa za szkodę wyrządzoną wcześniejszym bezprawnym odebraniem własności oraz jej nieuprawnionym zbyciem, co może w sposób niekorzystny oddziaływać na stan finansów państwa³¹.

Należy również zaznaczyć, że ustawa z 16 września 2011 r. nie reguluje wtórnego obrotu nieruchomościami rolnymi nabytymi pierwotnie od ANR, jak również nie zapewnia sprzedaży ziemi przez ANR w pierwszej kolejności w trybie przetargów ograniczonych. Tym samym nie ma gwarancji, że ziemia dotychczas dzierżawiona, a wyłączona z dzierżawy, zostanie przeznaczona na powiększanie gospodarstw rodzinnych³². Oznacza to, iż ustawa nie wprowadza wprost regulacji mających na celu ograniczenie nabywania gruntów w celach spekulacyjnych, a sama prywatyzacja będzie przeciwdziałała temu zjawisku jedynie wtedy, gdy nabywcami będą rolnicy prowadzący gospodarstwa rodzinne. Powoduje to, że ustawa w sposób częściowy tylko służy realizacji celu przewidzianego w uzasadnieniu projektu z 26 lutego 2010 r., jakim jest ograniczenie spekulacyjnego obrotu nieruchomościami rolnymi. Ograniczeniu takich transakcji w większym stopniu służy pozostawienie ziemi w rękach Skarbu Państwa.

³⁰ Informacja na temat prac nad projektem ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji, Ministerstwo Skarbu Państwa, http://www.msp.gov.pl/portal/pl/48/14834/Informacja_na_temat_prac_nad_projektem_ustawy_o_swiadczeniach_pienieznych_przyzn.html (dostęp: 16.11.2011).

³¹ J. Lipski, *Opinia prawna w przedmiocie konstytucyjności...*, s. 10.

³² M. Felińska, *Teraz rozporządzenia*, „Rolnik Dzierżawca” 2011, nr 11 (176), s. 5.

Z drugiej jednak strony warto przytoczyć tezę, a w opinii autora należy się z nią w pełni zgodzić, że w państwie, w którym podstawą ustroju jest własność prywatna i gospodarka rynkowa, pozostawanie nieruchomości w rękach państwa powinno być wyjątkiem, a nie regułą³³.

8. Propozycja, by poprzez prywatyzację państwowych gruntów rolnych umożliwić gospodarstwom rodzinnym powiększenie posiadanego areалу, a w konsekwencji zwiększenie efektywności produkcji rolnej, wydaje się jednak trudna do realizacji w odniesieniu do większości gospodarstw rodzinnych, biorąc pod uwagę sytuację dochodową w polskim rolnictwie. Wiele gospodarstw indywidualnych pracuje bowiem głównie w celu zaspokojenia własnych potrzeb³⁴. Co więcej, według przeprowadzonych badań dotyczących sytuacji dochodowej na wsi, 62,4% badanych wskazało na brak możliwości pokrycia z własnych środków nieoczekiwanego wydatku w wysokości 500 zł³⁵. Warto więc w pierwszej kolejności dokonać oceny możliwości zakupu ziemi przez rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne.

Ustawa z 16 września 2011 r. przewiduje możliwość sprzedaży ziemi na preferencyjnych warunkach. Należności będą mogły być rozłożone przez ANR na roczne lub półroczne raty na okres do 15 lat, pod warunkiem pokrycia pierwszej wpłaty w wysokości 10% ceny oraz przedstawienia zabezpieczenia spłaty kwoty rozłożonej na raty, o ile sytuacja finansowa nabywcy pozwoli na uregulowanie tej należności w przyszłości (art. 1 ust. 19). W takiej sytuacji roczna wysokość należności z tytułu zakupu będzie się kształtować na poziomie 6% ceny nieruchomości powiększonej o odsetki, które ustalone będą w stosunku rocznym na poziomie nie niższym niż stopa dyskontowa stanowiąca stopę bazową ogłaszaną w komunikacie Komisji Europejskiej, powiększona o 1%³⁶. Od 1 stycznia 2012 r. stopa bazowa ma wartość 4,91%³⁷. Zakładając mini-

³³ J. Lipski, *Opinia prawna w przedmiocie konstytucyjności...*, s. 4.

³⁴ L. Staszyński, *Chłopi a przyszłość Polski*, Warszawa 2008, s. 14 i 24.

³⁵ Ibidem, s. 11.

³⁶ Na podstawie zmiany od 1 lipca 2008 r. metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych, ogłoszonej w Komunikacie Komisji Europejskiej z 19 stycznia 2008 r., Dz. Urz. UE C 14/6, wykorzystywanych do obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w takich formach, jak: pożyczka, odroczenie terminu płatności, rozłożenie płatności na raty, jak również do dyskontowania pomocy, należy uznać, iż ustawodawcy chodziło nie o 1%, a o 1 punkt procentowy.

³⁷ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, http://www.uokik.gov.pl/stopa_referencyjna_i_archiwum.php (dostęp: 2.01.2012).

malne możliwe oprocentowanie, roczne raty, 15-letni okres spłaty należności oraz średnią cenę ziemi rolniczej z Zasobu WRSP z III kwartału 2011 r. równą 17 114 zł/ha³⁸, okazuje się, że łączny koszt inwestycji wyniesie ponad 140% wartości ziemi, a więc prawie 24 500 zł/ha³⁹. Wysokość pierwszej wpłaty wyniesie średnio w Polsce 1711 zł/ha, a w ujęciu wojewódzkim – średnio od około 1100 zł/ha (w województwie lubelskim) do 2500 zł/ha (w województwie kujawsko-pomorskim). W przypadku gospodarstw opartych wyłącznie na dzierżawie, które zdecydują się na zakup 500 ha użytków rolnych od ANR, wartość niezbędnego kapitału na pokrycie pierwszej wpłaty wyniesie odpowiednio od blisko 550 tys. zł do ponad 1 mln 270 tys. zł, a średnio w kraju – około 856 tys. zł. Natomiast łączny koszt inwestycji będzie stanowił średnio w Polsce 12,2 mln zł, a w ujęciu wojewódzkim, odpowiednio, od 7,85 do 18,1 mln zł⁴⁰.

Innym rozwiązaniem, z którego skorzystać mogą rolnicy, jest kredyt preferencyjny na zakup użytków rolnych. Rodzi się pytanie, w jakim stopniu jego uzyskanie ułatwi rolnikom prowadzącym gospodarstwa rodzinne nabycie nieruchomości rolnych. Warunki takiego kredytu są dla nabywcy bardziej restrykcyjne niż sposób finansowania przewidziany ustawą z 16 września 2011 r., poza tym przewidują wysokość pierwszej wpłaty na poziomie 20% ceny nabywanej nieruchomości. Kredyt preferencyjny mimo wszystko stwarza korzystniejsze warunki finansowania pozostałej części należności. Przy analogicznych założeniach (tj. rozłożeniu należności na 15 lat oraz średniej cenie ziemi rolnej z Zasobu WRSP z III kwartału 2011 r.) łączny koszt zakupu 1 ha gruntu kształtuje się na poziomie nieco ponad 19 300 zł/ha (tj. blisko 113% ceny gruntu). Różnica ta wynika nie tylko z wysokości pierwszej wpłaty, ale również z poziomu

³⁸ Dane ze stron internetowych Agencji Nieruchomości Rolnych, <http://www.anr.gov.pl> (dostęp: 16.11.2011).

³⁹ Są to obliczenia szacunkowe dla średniej ceny sprzedaży gruntów rolnych Zasobu WRSP. W związku z odmiennym kształtowaniem się cen ziemi różnej jakości oraz cen ziemi w poszczególnych województwach, niezbędne jest przeprowadzenie analogicznego rachunku ekonomicznego dla poszczególnych transakcji. Jeżeli umowa zakupu zostanie zawarta do 31 grudnia 2013 r. w okresie od dnia zawarcia umowy do 31 grudnia 2013 r. przy rozłożeniu należności na roczne lub półroczne raty, ANR stosuje oprocentowanie, które nie może być w stosunku rocznym niższe niż 2% i nie może być wyższe niż stopa dyskontowa stanowiąca stopę bazową ogłaszaną w komunikacie Komisji Europejskiej, powiększona o 1%. Por. art. 9 ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz z zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, Nr 233, poz. 1382. Tym samym przedstawione kwoty mogą ulec zmniejszeniu.

⁴⁰ Obliczenia własne autora.

oprocentowania, które w wypadku kredytów preferencyjnych na zakup gruntów wynosi dla kredytobiorcy 2%⁴¹. Należy przy tym jednak pamiętać, że nadzwyczajna pomoc władz polskich przeznaczona na kredyty na zakup nieruchomości rolnych, zgodnie z prawem Unii Europejskiej, może być przyznawana jedynie do 31 grudnia 2013 r.⁴²

Biorąc pod uwagę możliwe do uzyskania przez rolników płatności bezpośrednie, które w 2011 r. według szacunków mogą wynieść maksymalnie do 223,57 euro/ha⁴³, co jest równoważne kwocie 984,78 zł/ha⁴⁴, okazuje się, że nie pokryją one należności z tytułu zakupu ziemi, a tym samym nabywcy będą musieli zaangażować dodatkowy kapitał, tym bardziej że nie ma pewności, iż zakupiony grunt będzie stanowił wystarczające źródło dochodów rolniczych. Przy kwotach przyjętych do powyższych szacunków dochody z tytułu płatności bezpośrednich wyrównają koszty inwestycji dopiero po prawie 25 latach w wypadku rozłożenia należności na raty przez ANR, a po ponad 19 latach w wypadku kredytów preferencyjnych. Szansą dla nabywców jest uzyskanie płatności uzupełniających uzależnionych od kierunku produkcji. Choć kwota dopłat bezpośrednich, zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020, w następnych latach w Polsce wzrośnie, należy mieć również na uwadze stale i intensywnie (nawet o 20% w 2009 r. względem 2008 r.) rosące ceny ziemi rolniczej z Zasobu WRSP. Oznacza to, że obciążenia z tytułu zakupu ziemi od ANR będą w rzeczywistości wyższe. Należy jednak zauważyć, że rosące ceny gruntów rolnych, jak również utrzymująca się w dalszym ciągu różnica w cenie ziemi państwowej oraz prywatnej gwarantują, iż środki poniesione na inwestycje w grunty rolne w razie ich późniejszej ewentualnej odsprzedaży zostaną zwrócone z nadwyżką.

⁴¹ Wysokość oprocentowania placonego przez kredytobiorców, <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna-i-krajowa/pomoc-krajowa/pomoc-krajowa-po-01052007.html> (dostęp: 10.11.2011).

⁴² Por. Decyzja Rady z 20 listopada 2009 r. w sprawie przyznania przez władze Rzeczypospolitej Polskiej pomocy państwa na zakup nieruchomości rolnych w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2013 r., Dz. Urz. UE L 4/89 z 8 stycznia 2010 r.; zob. także art. 9 ustawy z 16 września 2011 r.

⁴³ Jako wysokość płatności obszarowej przyjęto sumę jednolitej płatności obszarowej (JPO) oraz uzupełniającej krajowej płatności bezpośredniej do powierzchni upraw podstawowych (UPO). Por. *Koperty finansowe i szacunkowe kwoty płatności bezpośrednich za 2011 r.*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/koperty-finansowe-i-szacunkowe-kwoty-platnosci-bezposrednich-za-2011-r.html> (dostęp: 9.11.2011).

⁴⁴ Por. projekt rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi określających wysokość dopłat za 2011 r. opublikowanych 3 października 2011 r.

Niekorzystnie z punktu widzenia finansowania nabycia gruntów rolnych z Zasobu WRSP przedstawia się również sytuacja, w której nabywca nieruchomości nie gospodarowałby ziemią samodzielnie, lecz w celu pozyskania niezbędnego kapitału wydzierżawiłby ją w obrocie międzysiedzkim. Mając na uwadze, że według danych za 2009 r. średnia wysokość czynszu dzierżawnego w Polsce w obrocie prywatnym kształtowała się na poziomie niespełna 3% średniej ceny ziemi z Zasobu WRSP⁴⁵, uzyskany czynsz nie pokryłby nawet połowy rocznej należności głównej. Tym samym proponowane rozwiązanie finansowania zakupu państwowej ziemi będzie w przypadku wielu gospodarstw nieosiągalne lub przyczyni się do znacznego pogorszenia ich płynności finansowej oraz warunków ekonomicznych. Na zbyt wysokim poziomie kształtować się będzie zarówno wysokość pierwszej wpłaty, jak i poszczególnych rat. Biorąc bowiem pod uwagę dochodowość produkcji rolnej, proponowane rozwiązanie powoduje, że przewidywana średnia wysokość rocznych należności może okazać się wyższa od średniego dochodu uzyskanego z 1 ha gruntu⁴⁶.

Na powyższe kwestie uwagę zwróciły również podmioty, z którymi konsultowane były wcześniejsze projekty ustawy. Sugerowano między innymi, że okres, na który należność za nabywaną nieruchomość została by rozłożona, powinien wynieść co najmniej 20 lat. Zmiana taka nie została jednak wprowadzona ze względu na możliwy jej skutki – zmniejszenie wpływów do budżetu państwa z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP w poszczególnych latach. Tym samym okazuje się, że rozwiązania przyjęte w ustawie są korzystne jedynie dla części gospodarstw rodzinnych. Dotyczy to podmiotów, które posiadają oszczędności oraz zapewniają rozszerzoną reprodukcję. Według szacunków dotyczy to około 15% gospodarstw o powierzchni 30-100 ha, jak również gospodarstw większych obszarowo, które dzięki ustawie będą mogły powiększyć posiadane zasoby ziemi rolniczej.

Powyższe rozważania wskazują, że rozwiązania wprowadzone ustawą z 16 września 2011 r. w zakresie wyłączenia części gruntów z dzierżawy będą miały w praktyce ograniczone zastosowanie. Potwierdzają to również dane z ANR, według których gospodarstwa o wielkości ponad 428 ha, a więc te, wobec których ANR złoży propozycję zmian w umowie, dzierżawione są na podstawie jedynie 600 umów. Natomiast szacunki Ministra

⁴⁵ Obliczenia własne na podstawie: *Rynek...*, op. cit.

⁴⁶ A. Czyżewski, S. Stępień, op. cit.

Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazują, że po wyłączeniach z dzierżaw 30% powierzchni użytków rolnych do sprzedaży trafi około 150 tys. ha gruntów rolnych, to jest 10% ziemi wydierżawianej przez ANR na koniec 2011 r.⁴⁷ Mając na uwadze, że w 2010 r. areal użytków rolnych w gospodarstwach rolnych wyniósł 15,5 mln ha⁴⁸, w Polsce do obrotu zostanie przeznaczony niespełna 1% powierzchni użytków rolnych.

Należy jednocześnie wyraźnie podkreślić, że oddziaływanie ustawy będzie zróżnicowane regionalnie, co wynika z faktu, iż najwięcej ziemi zostanie przeznaczone do nabycia przez gospodarstwa rodzinne w województwie zachodniopomorskim (około 30 tys. ha) i wielkopolskim (około 28 tys. ha), a najmniej w małopolskim (około 200 ha) i świętokrzyskim (około 150 ha)⁴⁹. Co więcej, w pierwszych latach od wejścia w życie ustawy z 16 września 2011 r. wolumen ziemi przeznaczonej na powiększenie lub utworzenie nowych gospodarstw rodzinnych będzie prawdopodobnie dodatkowo zmniejszony przez działania podejmowane przez osoby prawne. W przypadku bowiem, gdy dzierżawcami wielkoobszarowych nieruchomości rolnych są spółki osiągające dochody spodziewać się można procesów ich podziału w celu obejścia limitu 500 ha użytków rolnych, które może nabyć jeden podmiot. Spowoduje to sztuczny wzrost liczby dużych i bardzo dużych podmiotów gospodarujących w rolnictwie w Polsce, a w konsekwencji, zwiększy powierzchnię ziemi, która będzie trwale rozdysponowana pomiędzy osoby prawne. Każda z osób prawnych powstałych po podziale spółek będzie bowiem mogła nabyć od ANR po 500 ha użytków rolnych.

Z punktu widzenia państwa prywatyzacja gruntów rolnych z Zasobu WRSP spowoduje napływ środków finansowych do budżetu. Ponieważ płatności najczęściej rozłożone będą na raty, środki te zasilać będą budżet stopniowo, jednak roczne wpływy przewyższą otrzymywane przez ANR należności z tytułu dzierżaw. Należy jednak zauważyć, że w razie sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP roszczenia reprivatyzacyjne byłych właścicieli nie będą mogły być zaspokojone w naturze. Rodzą się więc uzasadnione obawy, że ewentualne odszkodowania pieniężne wypłacane z budżetu państwa będą wyższe niż dochody uzyskane ze sprzedaży tych nieruchomości.

⁴⁷ M. Felińska, *Poczekają i przetrwają?*, „Rolnik Dzierżawca” 2011, nr 10 (175), s. 9-11.

⁴⁸ *Powszechny spis rolny 2010. Raport z wyników*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, s. 31.

⁴⁹ A. Sawa, *Własność czy dzierżawa?*, „Topagrar Polska” 2012, nr 12, s. 36-39.

9. Jak wykazano powyżej, ustawa z 16 września 2011 r. wprowadza istotne zmiany w zakresie dzierżawy gruntów rolnych z Zasobu WRSP. Ograniczają one między innymi zakres ochrony prawnej dzierżawcy, przede wszystkim poprzez naruszenie trwałości gospodarowania na dzierżawionej nieruchomości. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że wszelkie zmiany w stosunkach dzierżawy uzależnione będą od zgody dzierżawcy. Mimo tego rozwiązania, przepisy ustawy budzą jednak zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją, ze względu na naruszenie przez art. 4 pkt 11 zasady ochrony praw nabytych. Jednocześnie zamieszczenie w ustawie przepisów art. 4-6, które należy uznać za samodzielne regulacje, stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że nowe przepisy nie zapewniają w pełni realizacji założonych przez ustawodawcę celów, a stwarzają jedynie ku temu warunki. Pozyskanie ziemi przez rolników indywidualnych niebędących dzierżawcami ziemi państwowej zależne będzie bowiem od działań podejmowanych przez ANR, w tym sprzedaży pozyskanych gruntów w drodze przetargów ograniczonych. Równoległe szansę nabycia zasobów ziemi uzyskają rolnicy prowadzący rodzinne gospodarstwa rolne dzierżawiące ziemię z Zasobu WRSP. Będą mogli oni nabyć ziemię po dokonaniu przewidzianego w ustawie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych stanowiących przedmiot dzierżawy. Z kolei ograniczenie spekulacyjnego obrotu gruntami rolnymi uzależnione zostało od tego, jakie podmioty nabędą grunty przeznaczone do prywatyzacji.

Przewidziane w ustawie warunki finansowania zakupu ziemi z Zasobu WRSP sprawiają, że wprowadzone regulacje będą korzystne przede wszystkim dla gospodarstw rodzinnych posiadających oszczędności oraz zapewniających rozszerzoną reprodukcję, a więc przede wszystkim dla podmiotów o powierzchni powyżej 30 ha. Należy także podkreślić, iż w związku z regionalnym zróżnicowaniem w zakresie rozmieszczenia dzierżaw państwowych gruntów rolnych cele zamierzone w ustawie będą mogły być zrealizowane jedynie w niektórych województwach, w tym przede wszystkim kujawsko-pomorskim i wielkopolskim, a więc tam gdzie występuje największy głód ziemi. Nie jest również jednoznaczne, czy stworzone warunki przyczynią się do usprawnienia systemu obrotu ziemią rolniczą.

Jednocześnie należy wskazać, że prywatyzacja ziemi z Zasobu WRSP nastąpi w znacznie węższym zakresie, niż wynikałoby to z projektu ustawy. W razie braku zgody dzierżawców na dokonanie proponowanych przez ANR wyłączeń 30% dzierżawionych z Zasobu WRSP użytków

rolnych rozdysponowanie ziemi pozostającej we władaniu państwa będzie możliwe przede wszystkim w momencie, gdy zakończone zostaną dotychczasowe dzierżawy. Poza tym sprzedaż gruntów rolnych po wygaśnięciu dzierżawy mogła być przeprowadzona również na podstawie poprzedniego brzmienia ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP. Niemniej pełna ocena realizacji celów przewidzianych w projekcie w warunkach regulowanych ustawą z 16 września 2011 r. możliwa będzie dopiero po zakończeniu procesów prywatyzacyjnych.

**LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS OF THE AMENDMENTS
TO THE LEGAL REGULATIONS OF THE TENANCY OF AGRICULTURAL
LAND FROM THE RESOURCES OF
THE AGENCY FOR AGRICULTURAL PROPERTY**

Summary

The law of 16 September 2011 amending the State Treasury Agricultural Land Management Act and a number of other related laws and regulations have substantially modified the regulations of the agricultural land tenancy from the Resources of the State Treasury Agency for Agricultural Property. The aim of the deliberations presented in the paper is assessment of the amendments with a view of answering whether they satisfy the underlying legislative assumptions. The author analyses the legal as well as the economic aspects of the amended regulations and concludes that they are in compliance with the Constitution. However, the new regulations are not fully consistent with the intentions of the legislature. Thus the final effects will depend on the actions taken by the Agency for Agricultural Property as well as by the tenants who will rent agricultural land from the Agency's Resources. What is sure though, is the regional differentiation of the impact that the amended law will have throughout the country.

**ASPETTI GIURIDICO-ECONOMICI DELLE MODIFICHE
ALLE NORME IN MATERIA DI LOCAZIONE DI IMMOBILI AGRICOLI
DALL'AGENZIA DELLE RISORSE AGRICOLE DI PROPRIETÀ
DELLO STATO**

Riassunto

La legge del 16 settembre 2011, che apporta modifiche alla legge sulla gestione degli immobili agricoli del Tesoro ed anche ad alcune altre leggi, ha introdotto modifiche importanti nell'ambito della locazione di terreni agricoli gestiti dall'Agenzia delle Risorse Agricole di proprietà dello Stato. Lo scopo delle considerazioni è di valutare se e in che misura

i cambiamenti effettuati mettono in atto i principi legislativi relativi alla gestione degli immobili agricoli dello Stato. L'autore prende in considerazione sia gli aspetti giuridici sia quelli economici delle soluzioni introdotte. Concludendo, egli afferma che il legislatore non ha previsto soluzioni di carattere obbligatorio, e che le norme della legge sulla locazione di terreni agricoli esaminata sono in conformità con la Costituzione della Repubblica di Polonia. Manca, tuttavia, una piena coerenza tra le nuove regolazioni e le intenzioni del legislatore. I risultati finali dipenderanno sia dalle attività intraprese dall'agenzia degli Immobili Agricoli sia dai locatari di terreni agricoli gestiti dall'Agenzia delle Risorse Agricole. Indubbia è invece la differenziazione regionale dell'impatto della legge.

ANNA KAPAŁA

Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych – aspekty prawnoporównawcze

1. Sprzedaż produktów rolnych stanowi naturalną końcową fazę działalności wytwórczej w rolnictwie. Celem działalności rolniczej i uzasadnieniem jej wsparcia nie jest bowiem sama produkcja dóbr lub produkcja na samozaopatrzenie, ale jej przeznaczenie na rynek. Cel ten uwzględnia włoska definicja działalności rolniczej, kładąc akcent na związek producenta rolnego z rynkiem, który ma być realizowany między innymi poprzez komercjalizację produktów rolnych¹ nie tylko w formie sprzedaży hurtowej, ale także bezpośredniej detalicznej. Przedmiotem niniejszego opracowania jest regulacja prawna tej drugiej formy, polegającej na samodzielnym organizowaniu przez producenta rolnego, bez udziału pośredników, sprzedaży wytworzonych przez niego produktów rolnych². Tego rodzaju działalność jest korzystna zarówno dla producenta, jak i konsumenta, a ponadto odgrywa pozytywną rolę na kilku innych płaszczyznach. Stanowi przykład „krótkiego łańcucha” i bezpośredniej relacji producentów rolnych z konsumentami. Może mieć ekonomiczne, społeczne i środowiskowe implikacje³.

Warto również podkreślić, że wsparcie „rozwoju sprzedaży bezpośredniej i rynków lokalnych” oraz poprawy funkcjonowania łańcucha dostaw

¹ A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2006, s. 77.

² W literaturze ekonomicznej sprzedaż bezpośrednia określana jest mianem bezpośredniego kanału dystrybucji, który obejmuje tylko dwa szczeble, tzn. producenta i finalnego nabywcę. W tym przypadku producent sam oferuje swój produkt do sprzedaży, a czyni to na własny koszt i ryzyko. Do jego obowiązków należy więc organizacja, wykonanie i kontrola czynności związanych z dostarczeniem produktu konsumentowi, zob. A. Czubała, *Wyznaczniki typu kanału dystrybucji*, „Handel Wewnętrzny” 1998, nr 5-6, s. 14.

³ Zob. A. Kapała, *Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 180.

żywności zostało zdefiniowane jako jeden z celów wspólnej polityki rolnej 2013-2020⁴. Realizacja tego celu jest konieczna z powodu znaczącego zmniejszania się udziału rolnictwa w łańcuchu dostaw żywności (z 29% w 2000 r. do 24% w 2005 r.), a zwiększania się udziału przemysłu spożywczego, sektora handlu hurtowego oraz sektora dystrybucji⁵. Według literatury ekonomicznej nastąpił rozwój procesu podporządkowania podmiotów produkujących surowce rolnicze transnarodowym korporacjom przetwarzającym lub organizującym przetwarzanie tych surowców. Proces ten jest oceniany z punktu widzenia producentów rolnych jako negatywny skutek globalizacji rolnictwa⁶.

Wybór tematyki niniejszego opracowania uzasadnia rola, jaką sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych odgrywa w działalności producenta rolnego. Jej znaczenie determinuje potrzebę precyzyjnego określenia jej miejsca w definicji działalności rolniczej oraz określenia jej kryteriów i limitów, które kwalifikowałyby ją do działalności wykonywanej przez producenta rolnego w ramach jego uprzywilejowanego statusu. Mimo naturalnego związku między produkcją a sprzedażą produktów rolnych definicje działalności rolniczej występujące w prawie polskim, inaczej niż w prawie włoskim, nie obejmują pojęcia sprzedaży produktów rolnych, ani hurtowej, ani bezpośredniej detalicznej.

Do sprzedaży bezpośredniej odnoszą się przepisy podatkowe (art. 21 ust. 1 pkt 71 i 72 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷) oraz regulacje szczegółowe (rozporządzenie Ministra Zdrowia z 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych⁸, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej⁹, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2010 r. w sprawie

⁴ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM (2010) 672 wersja ostateczna.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie*, Bruksela, 28 października 2009 r., KOM (2009) 591 wersja ostateczna.

⁶ S. Kowalczyk, R. Sobiecki, *Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 98, 2011, z. 3, s. 10-20.

⁷ Dz. U. 1991, Nr 80, poz. 350 z późn. zm.

⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 774.

⁹ Dz. U. 2007, Nr 5, poz. 38.

szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej¹⁰). Brak natomiast kompleksowej i jednolitej regulacji, precyzującej jej miejsce w ramach działalności rolniczej. Powyższe przepisy wprawdzie określają limity i kryteria przedmiotowe i podmiotowe warunkujące objęcie jej uprzywilejowanym reżimem w zakresie podatku dochodowego lub rejestracji działalności gospodarczej lub w odniesieniu do wymogów higieniczno-sanitarnych i procedury administracyjnoprawnej rozpoczęcia sprzedaży bezpośredniej, ale nie można ich uznać za kwalifikujące sprzedaż jako działalność rolniczą.

W literaturze prawnorolnej tematyka sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych nie była dotychczas przedmiotem odrębnych i szczegółowych analiz. Zatem celem artykułu jest próba dokonania oceny regulacji prawnej sprzedaży bezpośredniej pod kątem jej spójności systemowej oraz jako czynnika wpływającego na podejmowanie i prowadzenie sprzedaży bezpośredniej, a tym samym warunkującego pozycję rolnika w łańcuchu dostaw żywności. Realizacja tego celu wymaga określenia jej normatywnego kształtu, w tym wyodrębnienia przedmiotowych i podmiotowych kryteriów i limitów prowadzenia sprzedaży bezpośredniej. Do sformułowania tej oceny przydatne będzie dokonanie porównania z regulacją włoską. Aspekty higieniczno-sanitarne produkcji i sprzedaży bezpośredniej środków spożywczych oraz przepisy podatkowe w zakresie sprzedaży bezpośredniej (zwłaszcza dotyczące podatku od towarów i usług) wymagają odrębnego opracowania.

Pierwsza część rozważań będzie dotyczyła miejsca sprzedaży bezpośredniej w przepisach ogólnych prawa włoskiego (tj. w definicji działalności rolniczej z art. 2135 wł. k.c.¹¹) oraz ustawodawstwa polskiego (tj. w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej¹² i ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych). Druga część obejmie analizę prawno-porównawczą z art. 4 dekretu legislacyjnego nr 228 z 2001 r.¹³ i polskich szczegółowych aktów prawnych w zakresie sprzedaży bezpośredniej nieprzetworzonych produktów pochodzenia roślinnego, nieprzetworzonych

¹⁰ Dz. U. Nr 113, poz. 753.

¹¹ Włoski kodeks cywilny przyjęty królewskim dekretem (Regio Decreto) z 16 marca 1942 r., nr 262 – Approvazione del testo del Codice civile, „Gazzetta Ufficiale” nr 79 z 4 kwietnia 1942 r.

¹² Tekst jedn.: Dz. U. 2010, Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.

¹³ 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 (dalej jako: dekret nr 228/2001).

produktów pochodzenia zwierzęcego oraz działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej obejmującej sprzedaż bezpośrednią przetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego. W podsumowaniu zawarte zostaną wnioski oraz ocena polskiej regulacji na tle włoskiego ustawodawstwa.

2. Sprzedaż produktów rolnych przez rolnika nie jest jedną z aktywności wymienionych w polskich definicjach działalności rolniczej. Natomiast we włoskim prawie jest ona *expressis verbis* zaliczana przez art. 2135 wł. k.c., definiujący działalność rolniczą i przedsiębiorcę rolnego, do tak zwanej powiązanej działalności rolniczej, wykonywanej przez przedsiębiorcę rolnego, prowadzącego podstawową działalność rolniczą (uprawę ziemi, leśnictwo, hodowlę zwierząt). Zakwalifikowanie aktywności ze swej natury handlowej do działalności rolniczej pozwala przedsiębiorcy rolnemu, który ją wykonuje, zachować swój uprzywilejowany status rolny. Taka regulacja jest odpowiedzią na naturalną potrzebę zbycia przez rolnika produktów jego podstawowej działalności.

Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁴ w art. 3 określa rodzaje działalności wykonywane przez rolnika, które nie podlegają przepisom tej ustawy. W wyniku nowelizacji z 2011 r. do art. 3 została włączona produkcja wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego¹⁵. Jednak przepis nie wymienia sprzedaży produktów rolnych. Przyjmuje się *implicite*, że do działalności rolniczej należy również sprzedaż produktów wytworzonych w wyniku działalności wytwórczej w rolnictwie, a więc nieprzetworzonych produktów rolnych oraz wina.

Nadal jednak, mimo uchwalonego przez Senat projektu nowelizacji powyższego art. 3, sprzedaż produktów przetworzonych (poza winem) uznawana jest (tak jak działalność przetwórcza) za pozarolniczą działalność gospodarczą, chyba że stosownie do art. 2 u.s.d.g. nie jest wykonywana w sposób ciągły i zorganizowany. Warto podkreślić słuszne założenie propozycji nowelizacji opracowanej przez Senat wyłączenia z obowiązku rejestrowania jako gospodarczej „działalności rolników w zakresie sprzedaży konsumentom przetworzonych osobiście lub przez domowników rolnika, w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych lub zwie-

¹⁴ Dalej jako: u.s.d.g.

¹⁵ Art. 3 został zmieniony ustawą z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina, Dz. U. Nr 120, poz. 690.

rzęcych, wytworzonych w jego gospodarstwie, jeżeli działalność ta ma charakter uboczny w stosunku do działalności wytwórczej w rolnictwie”¹⁶.

Przedstawiony projekt – z jednej strony – umożliwia rolnikowi sprzedaż produktów przetworzonych pochodzących z prowadzonej przez niego działalności wytwórczej, z drugiej – określając kryteria podmiotowe i przedmiotowe, wyznacza jej granice uzasadniające objęcie jej rolnym reżimem prawnym. Powyższy zapis słusznie posługuje się pojęciem „ubocznej działalności wytwórczej w rolnictwie”, którego wyraźnie brakuje w polskich przepisach prawa. Warto jednak je rozszerzyć, tak aby – podobnie jak włoska koncepcja „działalności rolniczej powiązanej” – obejmowało również inne rodzaje działalności prowadzonej przez rolnika w ramach rolnego reżimu (obróbkę, przetwarzanie produktów rolnych, agroturystykę, usługi rolnośrodowiskowe).

Inną ustawą definiującą działalność rolniczą oraz odnoszącą się bezpośrednio do działalności sprzedaży produktów rolnych jest ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁷, zgodnie z którą przepisów ustawy nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem działów specjalnych produkcji rolnej (art. 2). Definicja działalności rolniczej w rozumieniu ustawy również nie obejmuje sprzedaży produktów rolnych, a jedynie działalność polegającą na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu (art. 2 ust. 2).

Jednak w art. 21 ust. 1 pkt 71 u.p.d.o.f. wprowadza zwolnienia przedmiotowe w odniesieniu do dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy lub hodowli, niestanowiących działów specjalnych produkcji rolnej, przerobionych sposobem przemysłowym, jeżeli przerób polega na kiszeniu produktów roślinnych lub przetwórstwie mleka albo na uboju zwierząt rzeźnych i obróbce poubojowej tych zwierząt, w tym również na rozbiorze, podziale i klasyfikacji mięsa. Zwolnione z podatku dochodowego są także dochody ze sprzedaży surowców roślin zielarskich i ziół dziko rosnących, leśnych jagód, owoców leśnych i grzybów leśnych (PKWiU ex 02.30.40.0) – ze zbioru dokonywanego osobiście albo z udziałem członków najbliższej rodziny (art. 21 ust. 1 pkt 72 u.p.d.o.f.).

¹⁶ Art. 1 projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 747). Zob. uzasadnienie projektu ustawy: druk sejmowy nr 747S z 19 marca 2010 r.

¹⁷ Dalej jako: u.p.d.o.f.

Dokonując wykładni funkcjonalnej powyższych przepisów, można przyjąć, że skoro ustawa *expressis verbis* zwalnia z opodatkowania podatkiem dochodowym dochody uzyskiwane ze sprzedaży jedynie wybranych przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych oraz nieprzetworzonych, ale nie pochodzących z własnych upraw, tym bardziej opodatkowaniu podatkiem dochodowym nie powinien podlegać dochód ze sprzedaży produktów nieprzetworzonych z własnych upraw albo hodowli lub chowu. Nasuwa się zatem wniosek, że brak wyraźnego wyłączenia z opodatkowania dochodów ze sprzedaży nieprzetworzonych produktów wskazuje na uznanie przez ustawodawcę tego rodzaju sprzedaży za działalność rolniczą, która w art. 2 została całkowicie wyłączona z podlegania ustawie.

Taka wykładania skłania do stwierdzenia, że sprzedaż nieprzetworzonych produktów rolnych z własnych upraw albo hodowli lub chowu zaliczana jest do działalności rolniczej i nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Natomiast sprzedaż produktów przetworzonych oraz sprzedaż produktów nieprzetworzonych, ale nie pochodzących z własnych upraw, chowu lub hodowli jest działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, podlegającą opodatkowaniu, z wyjątkiem sprzedaży produktów wymienionych w art. 21 ust. 1 pkt 71 i 72 u.p.d.o.f., która jest działalnością gospodarczą zwolnioną z opodatkowania podatkiem dochodowym.

Wyrób wina, który wyłączony został przez ustawę o swobodzie działalności gospodarczej z podlegania jej przepisom, uznany został w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych za działalność wytwórczą w rolnictwie oraz za źródło przychodu podlegające opodatkowaniu (art. 20 pkt 1 a). Zatem wskazana aktywność koherentnie traktowana jest przez obie ustawy jako działalność wytwórcza w rolnictwie, z której przychód podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Trzeba jednak zauważyć pewną niekonsekwencję i niespójność przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie definicji działalności rolniczej. W myśl bowiem cytowanego wyżej art. 20 pkt 1 a) u.p.d.o.f. wyrób wina stanowi działalność wytwórczą w rolnictwie. Został jednak pominięty w definicji działalności rolniczej z art. 2 ust. 2 u.p.d.o.f., która wyraźnie obejmuje jedynie wytwarzanie produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym, do których nie można zaliczyć wina.

Z omawianych wyżej ustaw wyodrębnić można zakres przedmiotowy produktów, dla sprzedaży których ustawodawca przewidział ułatwienia: zwolnienia z obowiązku zakładania działalności gospodarczej lub ulgi podatkowe. Nie jest działalnością gospodarczą sprzedaż produktów nie-

przetworzonych z własnych upraw, chowu lub hodowli oraz sprzedaż wina, wytworzonego przez rolnika wyrabiającego mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego. Wskazana działalność, poza sprzedażą wina, nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Ponadto zwolniona z opodatkowania podatkiem dochodowym jest sprzedaż kiszonych produktów roślinnych, przetworzonych produktów mlecznych, a także mięsa zwierząt rzeźnych, również jeżeli zostało poddane obróbce poubojowej (rozbiór, podział i klasyfikacja). Przetwórstwo produktów nie zalicza się jednak do działalności rolniczej i dlatego do ich sprzedaży konieczne jest zarejestrowanie działalności gospodarczej. Podobnie sprzedaż runa leśnego z dokonanych osobiście przez rolnika lub członków rodziny zbiorów zwolniona jest z podatku dochodowego, ale nie jest działalnością rolniczą, obejmuje bowiem produkty niepochodzące z własnych upraw, chowu lub hodowli.

Porównanie ustalonego wyżej zakresu przedmiotowego sprzedaży bezpośredniej z zakresem określonym w prawie włoskim pokazuje kilka zasadniczych różnic. Po pierwsze, pojemna i precyzyjna definicja włoska kwalifikuje wprost sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolniczą powiązaną. A przepis szczególny (tj. art. 4 dekretu 228/2001) nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu przedmiotowego tej działalności. Ustawodawca zezwala przedsiębiorcy rolnemu na sprzedaż bezpośrednią 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 we własnym gospodarstwie, oraz produktów nabytych (w ilości nieprzeważającej w stosunku do własnych). Innymi słowy, produkty w stanie naturalnym 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.¹⁸

Przy czym art. 2135 wł. k.c. wymaga, aby działalność obróbki i przetwórstwa opierała się na zastosowaniu w przeważającej mierze wyposażenia lub środków gospodarstwa normalnie wykorzystywanych w prowadzonej działalności rolniczej. Takie obostrzenie znajduje uzasadnienie prawne. Przedsiębiorstwo rolne, korzystając z przywilejów reżimu rolnego, nie powinno prowadzić działalności typowej dla zakładu przetwórczego, rodziłoby to bowiem nieuczciwą konkurencję. Dlatego czynności doko-

¹⁸ Zob. A. Kapała, op. cit., s. 186, przyp. 21.

nywane w odniesieniu do danego produktu muszą zaliczać się do normalnej praktyki rolnej¹⁹.

Komercjalizacja produktów rolnych pozwala na pełne wykorzystanie cyklu produkcyjnego, a rozszerzenie jej o produkty przetworzone i nabyte (w ilości nieprzeważającej) pozwala rolnikom na wzbogacenie oferty sprzedaży i zwiększenie tym samym jej konkurencyjności. Ma to szczególne znaczenie w działalności agroturystycznej. Umożliwienie rolnikowi zaoferowania gościom pełnowartościowej oferty żywieniowej, składającej się z własnych produktów (oraz ewentualnie produktów nabytych z innych gospodarstw rolnych w ilości nieprzeważającej) stanowi niewątpliwie jedną z podstawowych atrakcji gospodarstwa agroturystycznego.

Jak widać, umiejętne sformułowanie definicji z art. 2135 wł. k.c. – z jednej strony – pozwala przedsiębiorcy rolnemu prowadzić zróżnicowaną działalność w ramach swojego rolnego statusu, z drugiej – przeciwdziała uzyskaniu przez nią rozmiarów, które wykluczałyby zasadność wsparcia.

Na tle włoskiej regulacji wyraźnie widać brak kompleksowości, spójności i jasności polskich definicji działalności rolniczej oraz ich ograniczenie do wyłącznie tradycyjnych, podstawowych jej rodzajów. W odniesieniu do zakresu przedmiotowego sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych – przyjmując, że obejmuje on te produkty, których sprzedaż nie kwalifikuje się jako działalność gospodarcza, a więc produkty w stanie naturalnym pochodzące z uprawy, chowu lub hodowli oraz wino, którego sprzedaż jest jednak opodatkowana – należy stwierdzić, iż jest on znacznie bardziej ograniczony od włoskiego. Takie ograniczenie sprzedaży zmniejsza możliwości różnicowania dochodów, a konsumentów pozbawia bezpośredniego dostępu do produktów przetwarzanych naturalnymi, tradycyjnymi sposobami i niewzbogaconych przemysłowymi środkami konserwującymi. Ponadto uniemożliwia sprzedawanie w gospodarstwach agroturystycznych posiłków składających się z produktów pochodzących z własnej działalności rolniczej poddanych obróbce lub przetworzonych.

3. Szczegółowe wymagania dotyczące sposobów prowadzenia sprzedaży bezpośredniej, jej limitów i procedury rozpoczęcia określone są w art. 4 dekretu nr 228/2001, a w prawie polskim w trzech rozporządzeniach odnoszących się do różnych kategorii produktów rolnych.

¹⁹ Ibidem, s. 192, przyp. 38.

Jeżeli chodzi o uwarunkowania administracyjnoprawne rozpoczęcia działalności sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych, włoska regulacja nie wymaga zezwoleń ani innej formy reglamentacji. Dla sprzedaży detalicznej prowadzonej na powierzchni otwartej w obrębie gospodarstwa rolnego lub na innych obszarach prywatnych pozostających we władaniu przedsiębiorców rolnych nie jest nawet wymagane zgłoszenie rozpoczęcia działalności²⁰. Natomiast 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. W wypadku 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 sprzedaży na stoiskach musi obejmować wniosek o przyznanie stoiska²¹.

Zatem włoski 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 w stanie naturalnym, przetworzonych, poddanych obróbce oraz nabytych, oczywiście z zachowaniem norm higieniczno-sanitarnych, a gdy sprzedaż odbywa się w sklepie – także norm urbanistyczno-katastralnych²².

Jak wspomniano, polskie szczegółowe uregulowania administracyjno-prawne (i higieniczno-sanitarne) sprzedaży bezpośredniej są zawarte w trzech rozporządzeniach, wymienionych we wstępie, wydanych na podstawie rozporządzeń WE nr 852/2004²³ i 853/2004²⁴, określających zasady bezpiecznej produkcji i handlu artykułami spożywczymi pochodzenia roślinnego i zwierzęcego.

²⁰ Zob. art. 2-*quinqies* dekretu z mocą ustawy nr 2 z 2006 r., przekształconego w ustawę nr 81 z 2006 r. 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'agroindustria, della pesca, nonche' in materia di fiscalità d'impresa, „Gazzetta Ufficiale” nr 59 z 11 marca 2006 r., Supplemento Ordinario z 11 marca 2006 r.

²¹ A. Kapała, op. cit., s. 187.

²² Ibidem, s. 188.

²³ Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 139 z 30 kwietnia 2004 r.

²⁴ Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. WE L 139 z 30 kwietnia 2004 r.

W pierwszej kolejności zostaną omówione przepisy szczegółowe w zakresie sprzedaży bezpośredniej nieprzetworzonych produktów roślinnych: rozporządzenie Ministra Zdrowia z 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych, wydane na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁵. Rozporządzenie określa zakres prowadzonej działalności w ramach dostaw bezpośrednich środków spożywczych objętych urzędową kontrolą organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w tym wielkość i obszar, na którym mogą być realizowane dostawy bezpośrednie przez jednego producenta, oraz szczegółowe wymagania higieniczne przy prowadzeniu działalności w ramach dostaw bezpośrednich żywności. Akt ten uwzględnia przepisy rozporządzenia (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych i stanowi wykonanie zobowiązania zawartego w art. 1 ust. 2 lit. c tego rozporządzenia do uregulowania dostaw bezpośrednich. Z kolei ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia określa procedurę rozpoczęcia działalności w ramach dostaw bezpośrednich środków spożywczych, podmioty podlegające rejestracji i procedurę rejestracji dostaw bezpośrednich oraz wymagania higieniczne prowadzenia dostaw bezpośrednich produktów produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia i ustawa o bezpieczeństwie żywności posługują się pojęciem dostaw bezpośrednich, w zakresie którego ustawa odsyła do definicji zawartej w rozporządzeniu WE nr 852/2004. W rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 852/2004 dostawy bezpośrednie to dokonywane przez producenta bezpośrednie dostawy małych ilości surowców do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego.

Na wstępie należy wyjaśnić treść tej definicji. Dostawy bezpośrednie nie są działalnością gospodarczą, polegającą na pośrednictwie i dalszej odsprzedaży. Precyzuje to § 2 ust. 4 omawianego rozporządzenia, zgodnie z którym dostawy bezpośrednie nie dotyczą produktów pierwotnych wprowadzanych do obrotu przez zakład podmiotu działającego na rynku spożywczym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

Dostawy bezpośrednie prowadzone są przez producenta rolnego lub zbieracza runa leśnego i mogą odbywać się bezpośrednio do konsumenta finalnego lub zakładu detalicznego, zaopatrującego konsumenta końcowego (np. do lokalnego sklepu detalicznego lub lokalnej restauracji, stołówki,

²⁵ Dz. U. 2006, Nr 171, poz. 1225 z późn. zm.

która nie prowadzi dalszej odsprzedaży tych surowców innemu podmiotowi gospodarczemu, ale zaopatruje w nie konsumentów finalnych)²⁶.

Przedmiotem dostaw bezpośrednich są wyłącznie surowce²⁷. Wśród produktów produkcji roślinnej, które mogą być przedmiotem dostaw bezpośrednich, wymienionych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia znajdują się, obok produktów produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego (zboża, owoce, warzywa, zioła, grzyby – uprawne, pochodzące wyłącznie z własnych upraw lub hodowli producentów produkcji pierwotnej), również surowce pochodzące z dokonywanych osobiście zbiorów ziół i runa leśnego (§ 2 ust. 1). Dostawy bezpośrednie obejmują również środki spożywcze pochodzące z produktów lub surowców wyżej wymienionych w postaci kiszzonej lub suszonej.

Zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej prowadzenie dostaw bezpośrednich powyższych produktów, poza produktami przetworzonymi, nie wymaga rejestrowania działalności gospodarczej. Natomiast sprzedaż wymienionych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia produktów w postaci kiszzonej lub suszonej oraz surowców pochodzących z dokonywanych osobiście zbiorów ziół i runa leśnego może być prowadzona jedynie w ramach działalności gospodarczej, przy czym dochód z tej aktywności, stosownie do art. 21 ust. 1 pkt 71 i pkt 72 u.p.d.o.f., zwolniony jest z opodatkowania podatkiem dochodowym.

Ponadto ze względu na nieobjęcie definicją z art. 3 u.s.d.g. działalnością obróbki – która przez włoską definicję z art. 2135 wł. k.c. uznawana jest *expressis verbis*, podobnie jak komercjalizacja i przetwarzanie, za powiązaną działalność rolniczą – nasuwa się pytanie, czy powyższe surowce mogą być poddane obróbce. Wątpliwość częściowo wyjaśnia definicja produktów nieprzetworzonych z art. 2 ust. 1 lit. n) rozporządzenia nr 852/2004, która wymienia produkty poddane niektórym czynnościom obróbki. A zatem można by przyjąć, że w ramach dostaw bezpośrednich dopuszczone jest dokonywanie czynności obróbki w zakresie wymie-

²⁶ „Konsument finalny” zgodnie z art. 3 pkt 18 rozporządzenia nr 178/2002 oznacza ostatecznego konsumenta środka spożywczego, który nie wykorzystuje żywności w ramach działalności przedsiębiorstwa sektora żywnościowego; zob. rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. WE L 31/1 z 1 lutego 2002 r.

²⁷ Surowiec według art. 2 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 852/2004 oznacza produkty produkcji pierwotnej, w tym produkty ziemi, pochodzące z hodowli, polowań i połowów.

nionym przez ten przepis. Jednak biorąc pod uwagę treść art. 3 u.s.d.g., nie jest do końca jasne, czy poddawanie produktów takim czynnościom należy do działalności wytwórczej w rolnictwie, czy pozarolniczej gospodarczej.

Kolejnym warunkiem zawartym w definicji dostaw bezpośrednich jest sprzedaż żywności w „małej ilości”. Rozporządzenie WE nr 852/2004 nie wyjaśnia tego pojęcia. Wielkości obrotu w ramach dostaw bezpośrednich określa rozporządzenie Ministra Zdrowia, w myśl którego nie mogą one przekraczać wielkości plonów w skali roku oraz ilości surowców pochodzących z dokonywanych osobiście zbiorów ziół i runa leśnego (§ 3). Przepis ten wyznacza zarazem zakres podmiotowy dostaw bezpośrednich, obejmujący producentów rolnych i zbieraczy runa leśnego.

Rozporządzenie nie określa szczegółowo form sprzedaży bezpośredniej produktów produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego. Przyjąć zatem można, że każda forma jej prowadzenia jest dopuszczalna, zarówno na terenie gospodarstwa rolnego, na targowiskach czy w innych punktach stałych, jak i w formie obwoźnej. Wątpliwość powstaje w odniesieniu do możliwości sprzedaży „na odległość”, czyli przez Internet. Sprzedaż taka musi spełnić przesłanki definicji dostawy bezpośredniej, a więc musi się odbywać bezpośrednio pomiędzy producentem a konsumentem finalnym lub zakładem detalicznym, zaopatrującym konsumenta końcowego. Biorąc pod uwagę, że sprzedaż przez Internet odbywa się za pośrednictwem poczty lub kuriera, czyli podmiotów niebędących zakładami detalicznymi, nie można stwierdzić, iż taka forma jest dostawą bezpośrednią.

Rozpoczęcie sprzedaży bezpośredniej wymaga rejestracji zakładu, w którym prowadzona jest produkcja produktów przeznaczonych do sprzedaży. W art. 63 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności wymieniono podmioty działające na rynku spożywczym lub na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, które nie mają obowiązku zatwierdzenia zakładu, a jedynie muszą złożyć wniosek o wpis do rejestru zakładów. Są to między innymi podmioty prowadzące dostawy bezpośrednie, podmioty prowadzące gospodarstwo agroturystyczne, podmioty działające na rynku spożywczym prowadzące produkcję pierwotną²⁸. Składają one wniosek o wpis do rejestru zakładów w terminie co

²⁸ W zakresie pojęcia produkcji pierwotnej ustawa odsyła do definicji z art. 3 pkt 17 rozporządzenia nr 178/2002, zgodnie z którą „produkcja podstawowa” oznacza produkcję, uprawę lub hodowlę produktów podstawowych, w tym zbiory, dojenie i hodowlę zwierząt gospodarskich przed ubojem. Oznacza także łowiectwo i rybołówstwo oraz zbieranie runa leśnego.

najmniej 14 dni przed dniem rozpoczęcia planowanej działalności, w formie pisemnej (art. 64 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności) i mogą rozpocząć działalność po uzyskaniu wpisu do rejestru zakładów (art. 63 ust. 1 ustawy o bezp. żywności).

Rejestracja jest prostsza formą od zatwierdzenia zakładu. Nie wymaga bowiem przeprowadzenia wcześniejszej kontroli zakładu przez organ nadzoru. Polega na przyjęciu wniosku i innych dokumentów od przedsiębiorcy przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego lub państwowego granicznego inspektora sanitarnego, rozpatrzeniu wniosku i wydaniu decyzji administracyjnej o rejestracji. Zatwierdzenie zakładu uwarunkowane jest natomiast wizytą w zakładzie organu nadzoru w celu stwierdzenia, czy zakład spełnia wymagania zawarte w szczegółowych przepisach. Rozpoczęcie sprzedaży nie jest zatem uwarunkowane wcześniejszą kontrolą przeprowadzoną przez powiatową inspekcję sanitarną. Wystarczy zgłoszenie i wpis do rejestru.

Wniosek powinien zawierać, oprócz danych osobowych i numeru identyfikacyjnego w ewidencji gospodarstw rolnych, również określenie rodzaju i zakresu działalności, która ma być prowadzona w zakładzie, w tym rodzaju żywności, która ma być przedmiotem produkcji lub obrotu, oraz określenie lokalizacji zakładu lub miejsca prowadzenia działalności gospodarczej (art. 64 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności). Dane te zamieszczane są w rejestrze zakładów (zob. art. 67 ust. 1). Zgodnie z tą procedurą polski rolnik, podobnie jak włoski²⁹, jeszcze przed rozpoczęciem sprzedaży musi wiedzieć, w jakim miejscu, zakresie i formie będzie prowadził działalność oraz jakie produkty będą jej przedmiotem.

Na mocy decyzji właściwego powiatowego inspektora sanitarnego lub państwowego granicznego inspektora sanitarnego, jeżeli zakład zaprzestał działalności w zakresie produkcji lub obrotu żywnością lub materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością, następuje wykreślenie z rejestru. Inną przyczyną wykreślenia z rejestru jest brak aktualizacji danych, do dokonania której zobowiązany jest (na podstawie art. 64 ust. 1a ustawy o bezpieczeństwie żywności) podmiot prowadzący dostawy bezpośrednie (w ciągu 30 dni od dnia powstania zmiany). Stwierdzenie przez organ kontrolny poważnych braków jest przyczyną cofnięcia lub zawieszenia zatwierdzenia zakładu, nie dotyczy zatem zakładów wytwarzających produkty przeznaczone do sprzedaży bezpośredniej.

²⁹ Zob. A. Kapała, op. cit., s. 187.

Obszar prowadzenia dostaw bezpośrednich obejmuje teren województwa, w którym prowadzona jest produkcja pierwotna, oraz teren województw przyległych (§ 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 2007 r.)³⁰.

Jeżeli chodzi o przepisy szczegółowe w zakresie sprzedaży bezpośredniej produktów pochodzenia zwierzęcego³¹, jak już wspomniano, określono je w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego³². Reguluje ono wymagania weterynaryjne, jakie powinny być spełnione przy produkcji i przez produkty pochodzenia zwierzęcego przeznaczone do sprzedaży bezpośredniej, a także wielkość, zakres i obszar produkcji tych produktów oraz wymagania weterynaryjne dla miejsc prowadzenia sprzedaży bezpośredniej. Ustawa o produktach pochodzenia zwierzęcego (oraz rozporządzenie) posługuje się pojęciem sprzedaży bezpośredniej i odsyła do definicji zawartej w art. 1 ust. 3 lit. c)-e) rozporządzenia WE nr 853/2004.

Powyższa definicja dostaw bezpośrednich w części zawartej w lit. c) pokrywa się z omówioną wyżej definicją z rozporządzenia nr 852/2004. Rozporządzenie nr 853/2004 w lit. d) rozszerza to pojęcie w zakresie przedmiotowym o mięso z drobiu lub zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie rolnym, a w lit. e) w zakresie podmiotowym (tj. o myśliwych) oraz w zakresie przedmiotowym (tj. o zwierzynę łowną lub mięso zwierząt łownych). A zatem dostawy bezpośrednie w rozumieniu rozporządzenia nr 853/2004 prowadzone są przez producenta rolnego lub myśliwego i mogą odbywać się bezpośrednio pomiędzy nim a konsumentem końcowym lub zakładem detalicznym bezpośrednio zaopatrującym konsumenta końcowego (np. lokalnym sklepem detalicznym lub lokalną restauracją, stołówką), który nie prowadzi dalszej odsprzedaży tych surowców innemu podmiotowi gospodarczemu, ale zaopatruje w nie konsumentów finalnych.

³⁰ Jeżeli działalność w ramach dostaw bezpośrednich jest prowadzona na terenie kilku powiatów, państwowy powiatowy inspektor sanitarny właściwy dla miejsca prowadzenia produkcji pierwotnej powiadamia państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych właściwych ze względu na prowadzenie dostaw bezpośrednich o wpisie do rejestru działalności w zakresie dostaw bezpośrednich (§ 4 ust. 2).

³¹ Zob. definicję produktów pochodzenia zwierzęcego w załączniku I do rozporządzenia nr 853/2004, pkt 8.

³² Dz. U. 2006, Nr 17, poz. 127 z późn. zm.

Przedmiotem dostaw bezpośrednich w rozumieniu rozporządzenia nr 853/2004 są surowce, małe ilości mięsa z drobiu lub zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie rolnym oraz małe ilości zwierzyny łownej lub mięsa zwierząt łownych. Szczegółowy wykaz produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczanych do sprzedaży bezpośredniej oraz wielkość ich produkcji, obszar i wymagania weterynaryjne dla miejsc prowadzenia sprzedaży bezpośredniej określone są w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej.

Przedmiotem sprzedaży bezpośredniej w rozumieniu powyższego rozporządzenia są świeże, o cechach organoleptycznych charakterystycznych dla danego produktu (§ 9 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi), nieprzetworzone produkty pochodzenia zwierzęcego przeznaczone dla konsumentów końcowych. Ponadto „sprzedażą bezpośrednią mogą być objęte wyłącznie produkty własne, wyprodukowane przez podmiot prowadzący działalność w zakresie produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej” (§ 19). W grupie produktów pochodzenia zwierzęcego sprzedażą bezpośrednią nie objęto „mięsa czerwonego” (wołowe, wieprzowe, baranie, kozie, końskie) i przetworów mlecznych. Rozporządzenie określa ponadto szczegółowo wielkość produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej (§ 3).

Z treści przepisów rozporządzenia wynika, że podmiotem uprawnionym do prowadzenia sprzedaży bezpośredniej produktów pochodzenia zwierzęcego jest nie tylko producent bezpośredni produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej i myśliwy, ale także zbieracze ślimaków, właściciele pasiek i rybacy, a ściślej, uprawnieni do rybactwa w rozumieniu przepisów o rybactwie śródlądowym lub wykonujący rybołówstwo morskie w rozumieniu przepisów o rybołówstwie.

Rozporządzenie z 2006 r. (w odróżnieniu od omawianego wyżej rozporządzenia Ministra Zdrowia z 2007 r.) bardzo szczegółowo określa także formy, w jakich poszczególne produkty mogą być sprzedawane. Są one różnorodne i – podobnie jak we Włoszech – obejmują miejsca stałe przeznaczone do sprzedaży, w tym w gospodarstwie rolnym, na targowiskach, bezpośrednio do zakładów detalicznych, a także w formie obwoźnej ze specjalistycznych środków transportu. Obszar prowadzenia sprzedaży, tak jak w wypadku produktów pochodzenia roślinnego, ograniczony

jest do województwa, na obszarze którego jest prowadzona produkcja, lub do obszaru sąsiadujących z nim województw (§ 2 ust. 2).

O zamiarze rozpoczęcia sprzedaży bezpośredniej powyższych produktów należy powiadomić właściwego, ze względu na miejsce planowanej produkcji, powiatowego lekarza weterynarii, podając zakres i wielkość produkcji oraz rodzaje produktów pochodzenia zwierzęcego, które mają być produkowane w zakładzie, co najmniej na 30 dni przed rozpoczęciem tej działalności (§ 20).

Procedura rejestracji podmiotów oraz obowiązki podmiotów dotyczące powiadomienia lekarza weterynarii o zakresie, wielkości produkcji, rodzaju produktów, które mają być produkowane w zakładzie, zostały określone w art. 19-21 ustawy z 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego. W wypadku budowy zakładu konieczne jest zatwierdzenie projektu technologicznego zakładu przed uzyskaniem pozwolenia na budowę (art. 19 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego)³³. Powiatowy lekarz weterynarii zatwierdza w drodze decyzji administracyjnej projekt technologiczny zakładu w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania w tej sprawie (art. 19 ust. 2 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego).

Po uzyskaniu decyzji administracyjnej zatwierdzającej projekt technologiczny i zakończeniu inwestycji należy złożyć pisemny wniosek do właściwego powiatowego lekarza weterynarii o wpis do rejestru zakładów. Powiatowy lekarz weterynarii na obszarze swojej właściwości wydaje decyzję administracyjną o wpisie do rejestru zakładów i nadaniu zakładowi weterynaryjnemu numeru identyfikacyjnego. Również w tym przypadku ustawodawca przewidział rejestrację, a zatem prościej od zatwierdzenia procedurę rozpoczęcia sprzedaży. Szczegółowe wymagania w zakresie treści wniosku określone są w art. 21 ustawy.

Prowadzenie sprzedaży bezpośredniej bez zarejestrowania zakładu zagrożone jest karą pieniężną, którą zgodnie z art. 27 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego wymierza w drodze decyzji administracyjnej powiatowy lekarz weterynarii³⁴.

³³ Projekt technologiczny zakładu należy opracować zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 października 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać projekt technologiczny zakładu, w którym ma być prowadzona działalność w zakresie produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. Nr 204, poz. 1477), a następnie przesłać wraz z wnioskiem o jego zatwierdzenie powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na planowane miejsce prowadzenia działalności.

³⁴ Wysokość kar za prowadzenie produkcji w zakładzie bez uzyskania wpisu do rejestru zakładów, według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 maja 2010 r.

Omawiane wyżej dwa rozporządzenia dotyczą nieprzetworzonych produktów pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego. Sprzedaż bezpośrednią produktów pochodzenia zwierzęcego, poddanych rozbiorowi lub przetworzeniu reguluje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, wydane na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego. Zgodnie z § 1 „rozporządzenie określa szczegółowe warunki pozwalające na uznanie działalności za działalność marginalną, lokalną i ograniczoną, w tym zakres i obszar produkcji, a także wielkość dostaw produktów pochodzenia zwierzęcego do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta końcowego”.

Do działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej odnosi się art. 1 ust. 5 lit. b (ii) rozporządzenia nr 853/2004, stanowiąc, że rozporządzenie nie ma zastosowania, jeżeli dostawa żywności pochodzenia zwierzęcego z zakładu detalicznego realizowana jest wyłącznie do innych zakładów detalicznych oraz – zgodnie z prawem krajowym – stanowi działalność marginalną, lokalną i ograniczoną. Do kompetencji krajowego ustawodawcy należy zatem zdefiniowanie pojęcia działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej. Szczegółowe warunki uznawania działalności za marginalną, lokalną i ograniczoną, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 13 ust. 2 ustawy z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej.

W myśl § 2 powyższego rozporządzenia za działalność marginalną, lokalną i ograniczoną uznaje się działalność polegającą na rozbiorze różnych gatunków świeżego mięsa, produkcji mięsa mielonego, surowych wyrobów lub produktów mięsnych, w tym gotowych posiłków (potraw) wyprodukowanych z mięsa, lub produkcję obrobionych lub przetworzonych produktów rybołówstwa, lub produkcję produktów mlecznych wyprodukowanych z mleka pozyskanego w gospodarstwie produkcji mleka, w którym jest prowadzona działalność w zakresie produkcji mleka surowego lub surowej śmietany, przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej. Zakres przedmiotowy obejmuje rodzaje mięs wymienione w poprzednio

w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenie przepisów o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. Nr 93, poz. 600), wynosi od 200 do 5000 zł. Przepis odnosi się zarówno do działalności w zakresie produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej, jak i działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej.

omawianym rozporządzeniu oraz dodatkowo czerwone mięso (poddane rozbiorowi, zmieleniu, przetworzeniu), a także przetwory mleczne.

Podobnie jak w przypadku sprzedaży nieprzetworzonych produktów pochodzenia roślinnego i zwierzęcego, produkty wymienione w § 2 sprzedawane są konsumentowi końcowemu lub do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta końcowego. Rozporządzenie nie wprowadza limitu w odniesieniu do produkcji i sprzedaży produktów pochodzenia zwierzęcego w miejscu produkcji konsumentowi końcowemu. Ograniczona ilościowo jest wielkość dostaw przedmiotowych produktów do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta końcowego³⁵.

Jeżeli chodzi o miejsce produkcji i sprzedaży przetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego, jest ono ograniczone do obszaru jednego województwa lub obszaru sąsiadujących z tym województwem powiatów położonych na obszarze innych województw (§ 2 pkt 4). Wskazany obszar jest nieco mniejszy od obszaru określonego wyżej omówionymi rozporządzeniami, nie rozciąga się bowiem na całe sąsiednie województwo, a jedynie na powiaty graniczące z województwem, w którym znajduje się zakład produkujący przedmiotowe produkty.

Produkcja i sprzedaż produktów pochodzenia zwierzęcego w formie marginalnej, lokalnej i ograniczonej, podobnie jak sprzedaż bezpośrednia, wymaga rejestracji zakładu u właściwego powiatowego lekarza weterynarii, a w przypadku budowy zakładu wcześniejszego zatwierdzenia projektu technologicznego zakładu. Podmioty zamierzające prowadzić działalność marginalną, lokalną i ograniczoną powiadamiają powiatowego lekarza weterynarii właściwego ze względu na miejsce planowanej produkcji, zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004, o zakresie i wielkości produkcji oraz rodzajach produktów pochodzenia zwierzęcego, które mają być produkowane w zakładzie, co najmniej na 30 dni przed dniem rozpoczęcia prowadzenia tej działalności. Rozpoczęcie działalności jest możliwe po uzyskaniu od powiatowego lekarza weterynarii decyzji nadania zakładowi weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego. Rejestr zakładów prowadzących działalność lokalną, marginalną i ograniczoną prowadzi powiatowy lekarz weterynarii.

³⁵ W zależności od rodzaju mięsa wielkość ta określona jest do 0,5 tony tygodniowo w przypadku mięsa drobiowego, zwierząt dzikich i zwierząt łownych, do tony tygodniowo dla mięsa czerwonego i do 1,5 tony dla produktów mięsnych (§ 2 pkt 3). Najmniejsza wartość określona jest dla produktów mlecznych (do 0,3 tony tygodniowo).

Warto zauważyć, że również w przypadku prowadzenia tego rodzaju działalności ustawodawca przewidział rejestrację, a nie zatwierdzenie zakładu, zatem prostszą procedurę jej rozpoczęcia, nieuwarunkowaną wcześniejszą kontrolą organu nadzoru.

Powyższe rozporządzenie, umożliwiając producentowi rolnemu sprzedaż przetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego bez konieczności zatwierdzenia zakładu przez powiatowego lekarza weterynarii, niewątpliwie ułatwia podjęcie tego rodzaju działalności. Jednak stosownie do przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jej prowadzenie jest możliwe tylko w ramach działalności gospodarczej. Natomiast, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 71 u.o.p.d.f. dochody uzyskiwane ze sprzedaży przetworów mlecznych oraz zwierząt rzeźnych poddanych ubojowi i obróbce poubojowej (rozbiór, podział i klasyfikacja mięsa) są zwolnione z opodatkowania podatkiem dochodowym.

Przepisy szczegółowe nie obejmują swoim zakresem przedmiotowym produktów przetworzonych pochodzenia roślinnego (np. chleba, ciasta, dżemu, soków), z wyjątkiem produktów w postaci suszonej lub kiszzonej. Wytwarzanie i sprzedaż tego rodzaju produktów przez zakłady niewymienione w art. 63 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności wymaga rejestracji i zatwierdzenia zakładu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Przepis ten wskazuje między innymi podmioty działające na rynku spożywczym prowadzące produkcję pierwotną, producentów win gronowych oraz gospodarstwa agroturystyczne. Tego rodzaju podmioty nie mają zatem obowiązku uzyskania zatwierdzenia zakładu. Jednak prowadzenie sprzedaży wymienionych produktów powoduje, o czym była mowa powyżej, obowiązek rejestracji działalności gospodarczej. Ponadto dochód z tego rodzaju działalności nie jest zwolniony z opodatkowania podatkiem dochodowym.

Warto również poruszyć kwestię regulacji sprzedaży produktów o tradycyjnym charakterze. Włoski ustawodawca, jak wspomniano, zezwala na sprzedaż produktów zarówno w stanie naturalnym, jak i przetworzonym. Przedsiębiorca rolny, który wytwarza w swoim gospodarstwie produkty regionalne (w ramach normalnej praktyki rolnej), może je zatem sprzedawać bez dodatkowych ograniczeń. Co więcej, może sprzedawać również produkty nabyte, w tym te o tradycyjnym charakterze, których sam nie wytwarza, w ilości nieprzeważającej w stosunku do produktów z własnego gospodarstwa. Włoska ustawa o agroturystyce wprost wymienia „typowe produkty lokalne” jako te, które mogą być przedmiotem sprzedaży

w gospodarstwie agroturystycznym w ramach sprzedaży bezpośredniej (art. 10 ustawy nr 96/2006 o agroturystyce³⁶).

Ustawodawca zwraca w ten sposób uwagę na potrzebę wsparcia produkcji typowych i jakościowych. Intencja ta uwidacznia się również w art. 2 ustawy nr 96/2006, 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-spożywczych³⁷. Przepisy powyższe nie tylko umożliwiają sprzedaż produktów tradycyjnych. Ich preferencyjne podawanie w posiłkach jest warunkiem zakwalifikowania działalności sprzedaży posiłków do działalności agroturystycznej³⁸.

Rodzaj produktów o charakterze tradycyjnym sprzedawanych w ramach sprzedaży lub dostaw bezpośrednich, lub działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej musi pokrywać się z zakresem przedmiotowym określonym przez trzy omawiane wyżej rozporządzenia. Brak możliwości sprzedaży w ramach reżimu rolnego przetworzonych produktów (poza winem) jednocześnie jednak uniemożliwia sprzedaż tego rodzaju produktów o charakterze tradycyjnym. Z kolei produkty pochodzenia roślinnego mogą być sprzedawane bezpośrednio tylko w stanie nieprzetworzonym, co wyklucza możliwość sprzedawania w tej formie wina. Natomiast sprzedaż produktów mięsnych i przetworów mlecznych o charakterze tradycyjnym możliwa jest w ramach pozarolniczej działalności gospodarczej w zakresie działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej.

W odniesieniu do produktów mlecznych o tradycyjnym charakterze, objętych sprzedażą bezpośrednią w ramach działalności lokalnej, marginalnej i ograniczonej, wprowadzone zostały przepisy szczególne w zakresie ich wytwarzania i sprzedaży³⁹. W dostosowaniu do tej delegacji polska ustawa o produktach pochodzenia zwierzęcego ustanawia możliwość wprowadzania na rynek produktów pochodzenia zwierzęcego o tradycyj-

³⁶ Ustawa nr 96/2006 o agroturystyce (Legge 20 febbraio 2006, n. 96 „Disciplina dell’agriturismo”), „Gazzetta Ufficiale” nr 63 z 16 marca 2006 r.

³⁷ A. Kapała, *Sprzedaż produktów...*, s. 196.

³⁸ Zob. szerzej na ten temat zob. A. Kapała, *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203 i n.

³⁹ Przyjęcie krajowych środków, które mają na celu umożliwienie dalszego korzystania z tradycyjnych metod na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, zostało przewidziane w art. 10 ust. 4 lit. a) rozporządzenia WE nr 853/2004.

nym charakterze, jeżeli przy ich produkcji spełnione zostały wymagania weterynaryjne określone w przepisach wykonawczych (art. 14 tejże ustawy).

Na podstawie powyższego artykułu zostało wydane rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 lipca 2010 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów mlecznych o tradycyjnym charakterze⁴⁰. Rozporządzenie określa wymagania weterynaryjne, jakie powinny być spełnione przy produkcji redykołki, oscypka, bryndzy podhalańskiej w zakładach zlokalizowanych w regionach o szczególnych ograniczeniach geograficznych (§ 1)⁴¹. Rozporządzenie zezwala na odstępstwa od wymagań określonych w rozporządzeniu nr 852/2004 pod warunkiem spełnienia warunków higieniczno-sanitarnych określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴². Wytwórcy innych produktów, jeżeli chcą wprowadzać do obrotu wytwarzane produkty tradycyjne czy regionalne, muszą spełnić wymagania przepisów ogólnie obowiązujących prawa żywnościowego przewidzianych dla zakładów produkcyjnych.

Przedstawiając syntetycznie regulację trzech powyższych rozporządzeń, można stwierdzić, że dostawy bezpośrednie i sprzedaż bezpośrednia polegają na dostarczaniu małych ilości środka spożywczego bezpośrednio konsumentowi finalnemu lub do handlu detalicznego zaopatrującego konsumentów finalnych. Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy, dostawy bezpośrednie mogą obejmować produkty produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego (zboża, owoce, warzywa, grzyby i zioła uprawne), pochodzące wyłącznie z własnych upraw oraz osobiście zbierane zioła i runo leśne, a także środki spożywcze w postaci suszonej lub kiszzonej, pod warunkiem że pochodzą z wyżej wymienionych surowców. Podmiotem realizującym dostawy może być producent produkcji pierwotnej lub zbieracz runa leśnego. Sprzedaż bezpośrednia może obejmować produkty produkcji pierwotnej pochodzenia zwierzęcego (drób, zajęczaki, zwierzęta łowne, produkty rybołówstwa, żywe ślimaki lądowe, mleko surowe i surową śmietanę, jaja konsumpcyjne i produkty pszczele). Podmiotem realizującym sprzedaż

⁴⁰ Dz. U. Nr 135, poz. 910.

⁴¹ „Za regiony o szczególnych ograniczeniach geograficznych uważa się obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania typu górskiego oraz typu ze specyficznymi utrudnieniami, określone zgodnie z przepisami o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich” (§ 2 rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów mlecznych o tradycyjnym charakterze).

⁴² Szczegółowe omówienie tych i innych warunków higieniczno-sanitarnych przy produkcji i sprzedaży w ramach sprzedaży bezpośredniej wymaga odrębnego opracowania.

bezpośrednią może być producent produkcji pierwotnej, myśliwy i rybak. Sprzedaż bezpośrednia produktów pochodzenia zwierzęcego w stanie przetworzonym może być prowadzona w ramach działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej. Nadzór nad żywnością pochodzenia roślinnego sprawuje Państwowa Inspekcja Sanitarna podlegająca Ministerstwu Zdrowia, a nadzór nad żywnością pochodzenia zwierzęcego prowadzi Państwowa Inspekcja Weterynaryjna podlegająca Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

4. Jak widać z przeprowadzonych rozważań, usystematyzowanie regulacji prawnej sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych wymaga analizy licznych aktów prawnych krajowych i unijnych. Różnorodność i rozproszenie regulacji prawnej nie ułatwia rolnikom podejmowania i prowadzenia tego rodzaju działalności. Dla porównania, włoski ustawodawca unormował sprzedaż bezpośrednią produktów rolnych (poza aspektami higieniczno-sanitarnymi) w jednym przepisie – w art. 4 dekretu nr 228/2001. Ponadto jedna kompleksowa definicja działalności rolniczej określona we włoskim kodeksie cywilnym i obowiązująca w innych gałęziach prawa, w której komercjalizacja produktów rolnych wprost jest wymieniona jako jedna z form działalności rolniczej powiązanej wykonywanej przez przedsiębiorcę rolnego, niewątpliwie zwiększa przejrzystość włoskiej regulacji.

W przypadku polskiej regulacji trudności interpretacyjne nie wynikają jedynie z różnorodności aktów prawnych, ale dotyczą także takiego podstawowego pojęcia prawa rolnego, jak działalność rolnicza i umiejscowienia w jej ramach sprzedaży produktów rolnych. Brak precyzji, spójności i kompleksowości można zarzucić przepisom ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych definiującym działalność rolniczą. Nie obejmują one poprodukcyjnych etapów tej działalności, czyli obróbki, przetwarzania ani sprzedaży, przez co rodzą wątpliwości, czy sprzedaż w ogóle jest działalnością rolniczą, a jeżeli jest, to w jakim zakresie przedmiotowym. Założenie, że w ramach rolnego reżimu dopuszczalna jest sprzedaż produktów w stanie pierwotnym, nie daje pewności, czy i w jakim stopniu mogą one zostać poddane wcześniejszej obróbce (myciu, krojeniu, pakowaniu itp.). Nie jest jasne, czy każda czynność obróbki, tak jak przetwarzanie (poza winem), jest działalnością gospodarczą. Tych dwóch rodzajów działalności nie można przecież ze sobą utożsamiać⁴³.

⁴³ Obróbka produktu rolnego różni się od przetwarzania tym, że w pierwszym wypadku dobro zachowuje swoje własne istotne cechy, choć jest przedmiotem manipulacji (np. mycie lub

Niespójność dotyczy działalności wyrobu wina, która jest ujęta tylko w jednej z wymienionych definicji działalności rolniczej – w art. 3 u.s.d.g. Brak koherentności w tej samej kwestii występuje również w ramach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (tj. między art. 2 ust. 2 u.p.d.o.f. a art. 20 pkt 1 a) u.p.d.o.f.). Zakres przedmiotowy produktów, które mogą być przedmiotem sprzedaży bezpośredniej, określony przez omawiane rozporządzenia różni się od zakresu wyodrębnionego z u.s.d.g. i u.p.d.o.f. Chodzi zwłaszcza o runo leśne oraz surowce rolne w postaci kiszzonej lub suszonej, których sprzedaż, w rozumieniu przepisów szczegółowych, może być prowadzona w ramach dostaw bezpośrednich, ale wedle wspomnianych ustaw wymaga rejestracji działalności gospodarczej. Z kolei wino nie zostało ujęte przez omawiane rozporządzenia, chociaż jest produktem działalności rolniczej. Wymowne jest także nieobjęcie przepisami szczegółowymi w zakresie sprzedaży bezpośredniej produktów przetworzonych pochodzenia roślinnego.

Podejście ustawodawcy do kwestii wytwarzania i sprzedaży bezpośredniej produktów przetworzonych wywołuje najczęściej wątpliwości. Umożliwia on, z jednej strony, sprzedaż bezpośrednią produktów przetworzonych pochodzenia zwierzęcego w ramach działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej oraz dostawy bezpośrednio runa leśnego i surowców rolnych w postaci kiszzonej i suszonej. Z drugiej strony, z jej prowadzeniem wiąże się obowiązek rejestracji działalności gospodarczej, który *de facto* wyklucza jej „uboczną” naturę względem działalności rolniczej. Biorąc pod uwagę koszty związane z rejestracją i prowadzeniem działalności gospodarczej, jej opłacalność może być wątpliwa, zwłaszcza dla małych gospodarstw rolnych. Konieczność zakładania działalności gospodarczej przy sprzedaży niewielkich ilości własnych przetworzonych produktów nieobjętych wyjątkami w zakresie ustaw prawa gospodarczego i podatkowego jest niewątpliwie problemem stanowiącym barierę dla rolników w podejmowaniu i prowadzeniu tej aktywności.

Polska regulacja powoduje niekorzystne skutki również w zakresie działalności agroturystycznej, w ramach której nie można sprzedawać posiłków składających się z przetworzonych produktów rolnych pochodzących z własnych upraw, chowu lub hodowli. Pozbawia się w ten sposób agroturystykę jednej z jej podstawowych atrakcji: zapoznawania klientów

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), zob. A. Kapała, *Sprzedaż produktów...*, s. 192.

z wiejskimi produktami wytwarzanymi w tradycyjny i nierzadko ekologiczny sposób. Wyłania się tu kolejna niespójność przepisów, które z jednej strony zwalniają agroturystykę i sprzedaż posiłków z podlegania przepisom u.s.d.g., a z drugiej uniemożliwiają oferowania w ramach tych posiłków własnych produktów rolnych w stanie przetworzonym (art. 3 u.s.d.g.). Warto dodać, że wprowadzenie, wzorem włoskiej regulacji, obowiązku podawania gościom posiłków składających się z produktów pochodzących z własnego gospodarstwa stanowiłoby istotny warunek powiązania agroturystyki z podstawową działalnością rolniczą. Warunek powiązania zapewniłby, że w gospodarstwie rolnym faktycznie prowadzona byłaby działalność rolnicza, a agroturystyka nie byłaby jedynym rodzajem działalności prowadzonej przez rolnika korzystającym w sposób nieuzasadniony z przywilejów podatkowych i w zakresie rejestracji działalności gospodarczej.

Negatywne skutki braku możliwości sprzedaży produktów w stanie przetworzonym wynikają także dla rozwoju produkcji produktów o tradycyjnym charakterze. Polski ustawodawca, w przeciwieństwie do włoskiego, nie propaguje rozwoju produkcji tradycyjnej prowadzonej w gospodarstwach rolnych w zakresie przetworzonych produktów pochodzenia roślinnego, uniemożliwiając ich bezpośrednią sprzedaż. W ramach działalności gospodarczej bezpośrednio mogą być bowiem sprzedawane tylko te produkty tradycyjne, które należą do zakresu przedmiotowego określonego w omawianych trzech rozporządzeniach (wykluczone są np. wino, przetwory owocowe, wyroby mączne).

Obowiązek rejestrowania działalności gospodarczej przy sprzedaży produktów w stanie przetworzonym oraz przyznanie zwolnienia z opodatkowania dochodom uzyskiwanym ze sprzedaży jedynie wybranych produktów (art. 21 ust. 1 pkt 71 i 72 u.o.p.d.f.) rodzi pytanie co do zasadności takich obustrzeń. Jeżeli ich uzasadnieniem jest niedopuszczenie do nieuczciwej konkurencji poprzez niewspieranie takiej samej działalności, jaką prowadzą podmioty gospodarcze nieobjęte przywilejami podatkowymi, lub w zakresie rejestracji działalności gospodarczej, za wzór można by przyjąć rozwiązanie włoskie, które inaczej uregulowało tę kwestię. Zezwoliło ono na sprzedaż produktów wytworzonych we własnym gospodarstwie zarówno w stanie naturalnym, jak i przetworzonym pod warunkiem, że przetwarzanie odbywa się przy wykorzystaniu w przeważającej mierze środków i wyposażenia gospodarstwa rolnego, stosowanych do podstawowej działalności rolniczej. Takie sformułowanie ogranicza możliwość przeistoczenia się gospodarstwa rolnego w zakład przetwórczy

działający pod szyldem gospodarstwa. Ponadto dla uniknięcia wątpliwości, jakie czynności obróbki kwalifikują się jako powiązana działalność rolnicza, włoskie przepisy wyraźnie wymieniają dobra, które są rezultatem działalności kwalifikowanej jako działalność rolnicza powiązana⁴⁴.

Co więcej, włoski ustawodawca zezwolił na sprzedaż produktów nabytych, uwzględniając okoliczność, że jeden producent nie zawsze jest w stanie zapewnić wystarczająco zróżnicowanej oferty, aby zainteresować klienta⁴⁵. Między innymi z tego powodu art. 4 dekretu nr 228/2001 wprost umożliwia prowadzenie sprzedaży w formie zrzeszonej, co nie tylko zwiększa możliwość różnicowania oferty sprzedaży, ale także sprzyja lepszej organizacji. Wspólnymi siłami można bowiem zaangażować więcej środków finansowych i ludzi do stworzenia i prowadzenia sklepu. Sam rolnik może natomiast liczyć tylko na siebie i członków rodziny.

Na tle włoskiej regulacji nasuwa się pytanie, w jakim stopniu konieczne jest tak szczegółowe określanie w obowiązujących polskich przepisach rodzajów produktów i ich limitów ilościowych dla wytwarzania sprzedaży lub dostaw bezpośrednich. Przestrzeganie rocznych limitów określonych liczbowo dla każdego rodzaju produktu wydaje się trudne do zrealizowania i skontrolowania.

Warto zwrócić uwagę, że kwestię określenia limitów działalności sprzedaży bezpośredniej produktów przetworzonych przewidzieli autorzy cytowanej w artykule propozycji nowelizacji u.p.d.o.f. i u.s.d.g. Projekt zakładał wprowadzenie do art. 3 u.s.d.g. kryterium podmiotowego, zgodnie z którym jedynie rolnik lub domownik mogli osobiście przetwarzać produkty. Kryterium przedmiotowe dotyczyło produktów roślinnych lub zwierzęcych wytworzonych w gospodarstwie rolnika i przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy. Kolejne kryterium odnosiło się do charakteru sprzedaży, która miała być uboczna w stosunku do działalności wytwórczej w rolnictwie. To ostatnie pojęcie nie zostało dalej wyjaśnione.

Parametrem pomocnym w ocenie ubocznego charakteru mogła być propozycja limitu przychodów, określona dla celów podatkowych. Projekt zmiany u.p.d.o.f. przewidywał zwolnienie z opodatkowania podatkiem dochodowym przychodów ze sprzedaży przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu,

⁴⁴ Zob. A. Kapała, *Sprzedaż produktów...*, s. 191, przyp. 36.

⁴⁵ Sprzedaż produktów niewytworzonych w gospodarstwie rolnym staje się działalnością handlową, jeżeli kwota dochodów z niej pochodzących w ciągu poprzedniego roku solarnego będzie wyższa niż 160 000 euro dla przedsiębiorców indywidualnych i wyższa niż 4 miliony euro dla spółek (art. 4 ust. 8 dekretu 228/2001). Zob. szerzej, A. Kapała, *Sprzedaż produktów...*, s. 190.

dokonywanej w niewielkich ilościach. Zwolnienie miało przysługiwać w przypadku, gdy przetwarzanie było dokonywane w sposób inny niż przemysłowy, a roczny przychód ze sprzedaży nie przekroczył 50 tys. zł. Nadwyżka ponad ten limit byłaby opodatkowana jako przychód z tak zwanych innych źródeł. Takie rozwiązanie byłoby z jednej strony korzystne dla rolnika, który mógłby legalnie wytwarzać i sprzedawać niewielkie ilości produktów; z drugiej – dzięki ewidencji sprzedaży, która w obecnym stanie prawnym często jest nieujawniana, budżet państwa byłby zasilany nadwyżkami uzyskanymi z opodatkowania dochodów ponad limit 50 tys. zł przychodu rocznie.

Polska regulacja jest bardziej rygorystyczna od włoskiej w zakresie określenia obszaru i form prowadzenia sprzedaży bezpośredniej. Ta druga umożliwia sprzedaż na całym terytorium Włoch, także w formie sprzedaży przez Internet, natomiast ta pierwsza zezwala na sprzedaż tylko na obszarze województwa, które zamieszkuje rolnik, oraz województw sąsiednich lub sąsiednich powiatów (w przypadku działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej), bez możliwości prowadzenia sprzedaży wysyłkowej. Ograniczenie terytorialne prowadzenia sprzedaży bezpośredniej jest w tym wypadku uzasadnione potrzebą zachowania świeżości produktów. Nie wydaje się też niekorzystne ze względów ekonomicznych – przynajmniej w przypadku sprzedaży obwoźnej – w której, jak zauważa się w literaturze ekonomicznej, można osiągnąć sukces między innymi pod warunkiem prowadzenia jej na stosunkowo ograniczonym obszarze, na którym pozyskuje się stałych klientów⁴⁶.

Jeżeli chodzi o procedurę rozpoczęcia sprzedaży bezpośredniej, polska regulacja, podobnie jak włoska, przewiduje jej uławną formę w porównaniu z obowiązującą inne zakłady prowadzące sprzedaż środków spożywczych. Jednak we Włoszech procedura rozpoczęcia ogranicza się w zasadzie do prywatnoprawnego instrumentu zgłoszenia gospodarstwa rolnego do gminy (i upływu 30 dni w przypadku sprzedaży obwoźnej). W Polsce warunkiem podjęcia działalności sprzedaży jest nie tylko zgłoszenie gospodarstwa rolnego do celu rejestracji w rejestrze zakładów prowadzących produkcję i sprzedaż bezpośrednią, ale również uzyskanie decyzji administracyjnej o wpisie do rejestru. Ponadto zgłoszenie konieczne jest bez względu na formę i miejsce prowadzenia sprzedaży bezpośredniej. Natomiast według włoskiego prawa dla sprzedaży detalicznej prowadzonej na powierzchni otwartej w obrębie gospodarstwa rolnego lub na innych ob-

⁴⁶ S. Cieśla, *Sprzedaż bezpośrednia jako kanał dystrybucji gospodarstw rolnych*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 1999, z. 2, s. 6.

szarach prywatnych pozostających we władaniu przedsiębiorców rolnych zgłoszenie nie jest przewidziane.

Jak widać, sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych w Polsce jest ograniczona pod względem przedmiotowym, ilościowym i obszarowym. Trzeba jednak przyznać, że umożliwienie rolnikowi samodzielnego, bez udziału pośredników, organizowania sprzedaży produktów rolnych wytworzonych we własnym gospodarstwie, przy niewielkich obciążeniach formalnoprawnych w zakresie procedury rozpoczęcia, sprzyja wzmocnieniu jego pozycji w łańcuchu dostaw żywności. Regulacja prawna wymaga jednak udoskonalenia w kierunku lepszego wsparcia omawianej działalności poprzez eliminację wskazanych barier, poprawienie przejrzystości i spójności przepisów. Konieczne jest zwłaszcza sformułowanie pojemnej definicji działalności rolniczej, obejmującej sprzedaż produktów w stanie naturalnym i przetworzonym (przy jednoczesnym zastosowaniu odpowiednich kryteriów i limitów). Ta ostatnia kwestia była już przedmiotem projektu nowelizacji u.p.d.o.f. i u.s.d.g, który jednak nie został uchwalony.

DIRECT SALES OF AGRICULTURAL PRODUCTS – LEGAL COMPARATIVE ASPECTS

S u m m a r y

This paper is an attempt to evaluate the Polish legal regulations on direct sales of agricultural products, by examining their systemic consistency and the influence they have on the undertaking and running of that activity. These concerns determine the position of a farmer in the food supply chain. Based on a comparative analysis of the Polish and Italian legal regulations on direct sales of food, the paper ends with a critical assessment of Polish law and identifies the legal barriers that impede the management and development of direct sales, also in the area of agrotourism. The main obstacles seem to be the impossibility of production and sales in the rural regime of processed products and the inconsistency, diversity and dispersion of the relevant legal provisions

LA VENDITA DIRETTA DEI PRODOTTI AGRICOLI: ASPETTI GIURIDICO-COMPARATIVI

R i a s s u n t o

L'articolo cerca di valutare la regolazione giuridica polacca della vendita diretta sotto l'ottica della sua coerenza sistematica ed anche come fattore che influenza l'avvio e l'esercizio di tale attività di vendita, e quindi determina la posizione dell'agricoltore nella catena

alimentare. Al fine di raggiungere l'obiettivo così prefissato è stata svolta l'analisi giuridica comparativa delle norme polacche e italiane relative alla vendita diretta.

La conclusione contiene una valutazione critica della regolazione polacca, l'identificazione degli ostacoli giuridici nell'esercizio e nello sviluppo della vendita diretta, anche nell'ambito dell'attività agrituristica. I principali impedimenti sono la mancante possibilità di produzione e vendita nei limiti del regime agricolo dei prodotti trasformati, l'incongruenza nonché la diversità e la dispersione delle norme che regolano la problematica in questione.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne

1. Uwagi wstępne

W ostatnich latach często mówi się o bezpieczeństwie żywnościowym i równie często o bezpieczeństwie żywności. Wspomniane pojęcia bywają rozmaicie tłumaczone i wyjaśniane. W szczególności interesujące jest ekonomiczne ujęcie bezpieczeństwa żywnościowego, które w języku angielskim oznacza *food security*, jego zaprzeczeniem zaś jest *food insecurity*. W literaturze wskazuje się trzy wymiary bezpieczeństwa żywnościowego: „rozporządzalność”, „dostępność”, „adekwatność”¹. Rozporządzalność oznacza „posiadanie wystarczającej ilości dostępnej żywności dla całej ludności w każdym czasie, aby podtrzymać życie ludzkie”, „dostępność” to nieograniczenie podaży żywności, zaś „adekwatność” rozumiana jest jako „zbilansowana racja pokarmowa”, „wolna od chorób i substancji trujących”².

W języku prawniczym „bezpieczeństwo żywnościowe” może być ujmowane jako pewien optymalny stan zakładany przez ustawodawcę, który winien być osiągnięty zgodnie z właściwymi przepisami zarówno prawa międzynarodowego, unijnego, jak i krajowego³. Na szczeblu unijnym do bezpieczeństwa żywnościowego odwołano się, określając cele Wspólnej Polityki Rolnej. W sferze międzynarodowej bezpieczeństwo żywnościowe jest związane z prawem człowieka do żywności oraz z możliwością jej

¹ J. Małyśz, *Ekonomiczna interpretacja bezpieczeństwa żywnościowego*, w: S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa 2009, s. 79 i n.

² Ibidem.

³ Ch. Certomà, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, „Rivista di Diritto Alimentare” 4, 2010, nr 2 (wersja elektroniczna).

zapewnienia. Zjawisko niemożliwości zapewnienia żywności nie jest obce nawet najbardziej rozwiniętym krajom świata, dlatego działania służące jego zwalczaniu podejmowane są zarówno w Unii Europejskiej, jak i na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Z kolei bezpieczeństwo żywności (*food safety*) – według ustawodawcy – to „ogół warunków, które muszą być spełniane [...] i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka”⁴. Jak widać, definicja ustawowa jest bardzo szeroka. Wymaga ona interpretacji w świetle wielu różnorodnych aktów prawa żywnościowego dotyczących poszczególnych produktów żywnościowych. Chodzi w niej o zagwarantowanie, by żywność była bezpieczna dla zdrowia i życia ludzi, gdyż te wartości są przedmiotem ochrony prawnej. Współcześnie tworzy się terytorialne systemy bezpieczeństwa żywności, na które składają się instytucje prawa żywnościowego, normy i procedury. Unia Europejska wykształciła własny system bezpieczeństwa żywności oparty na systemie wczesnego ostrzegania, Urzędzie ds. Bezpieczeństwa Żywności z krajowymi punktami kontroli. Jednakże systemy bezpieczeństwa żywności występują także w innych regionach świata, na przykład w Stanach Zjednoczonych.

Problematyka bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego cieszy się ogromnym zainteresowaniem w literaturze prawa rolnego oraz z dziedziny ekonomii rolnictwa, zarówno krajowej, jak i zagranicznej. Na uwagę zasługują prace zbiorowe⁵, a także poszczególne artykuły i monografie odnoszące się do bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności⁶. Poza tym za podjęciem tematyki określonej w tytule artykułu przemawia kilka względów, zwłaszcza prawne i społeczno-ekonomiczne.

Wśród kluczowych „kategorii” prawa żywnościowego wymienić można między innymi bezpieczeństwo żywności, a ostatnio także często

⁴ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm.

⁵ Zob. np. S. Kowalczyk (red.), op. cit.; L. Costato, F. Albinini, *European Food Law*, Seggiano di Piottello, 2012.

⁶ Zob. np. M. Korzycka-Iwanow (red.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2007; eadem, *Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007; L. Costato, *Dalla food security alla food insecurity*, „Rivista di Diritto Agrario” 2011, s. 3 i n.; L. Costato, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2011, nr 2, s. 13 i n.; F. Adornato, *La politica agricola comune verso il 2020: tra mercati e sistemi territoriali*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2011, nr 2, s. 5 i n.

dyskutowane bezpieczeństwo żywnościowe. Bezpieczeństwo żywności jako niezbędna „cecha-element” każdego produktu żywnościowego stanowi minimum wymogów, których spełnienia konsument może oczekiwać, a którym producent musi sprostać. Taką treść pojęcia bezpieczeństwa żywności wyinterpretować można choćby z ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁷. Treść wspomnianego pojęcia winna być odczytywana przez pryzmat zmieniających się i mnożących regulacji prawa żywnościowego oraz tła społeczno-gospodarczego – odpowiedniego dla przedmiotu oraz chronionych wartości.

W ostatnich latach dostrzec można przejawy słabości systemu bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego powodowane rozmaitymi czynnikami. Mimo prób wzmocnienia unijnego systemu bezpieczeństwa żywności i systemu wczesnego ostrzegania, wciąż dochodzi do wypadków mogących mieć negatywne skutki dla zdrowia konsumentów. Wspomnieć można choćby stosowanie podrobionego suszu jajecznego w produkcji żywności⁸ czy stosowanie soli wypadowej jako dodatku w produkcji wędlin w Polsce⁹. Sytuacje te negatywnie oddziałują na zaufanie konsumentów do żywności i instytucji nadzorujących produkcję oraz do prawa.

W kategoriach priorytetów ochrony dóbr bezpieczeństwo żywności zdaje się niekiedy wyprzedzać pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego. Pierwsze z pojęć zakłada *a priori*, że każdy ma prawo do żywności bezpiecznej, drugie – że każdy ma prawo do żywności. Rozważać zatem można, jakim wartościom w systemie prawnym winno nadawać się „pierwszeństwo”. Aksjologia przywołanych pojęć jest zgoła odmienna. Mówiąc o bezpieczeństwie żywności, należy mieć na względzie – jak się wydaje – potrzeby „wyższego rzędu”. Natomiast mówiąc o bezpieczeństwie żywnościowym, w obliczu potrzeby jej zapewnienia w ogóle – o żywności bezpiecznej myśli się w szerszej perspektywie, niejako na dalszym planie. Niezbędne z punktu widzenia zapewnienia życia ludzkiego jest bezpieczeństwo żywnościowe, jednakże równie ważne wydaje się

⁷ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm.

⁸ Zob. np. <http://www.rm24.pl/fakty/swiat/>.

⁹ Według informacji prasowych podanych przez rzecznika Prokuratury Okręgowej w Poznaniu, firmom wykorzystującym sól wypadową jako sól spożywczą – odpowiedzialnym za ten proceder osobom stawia się zarzuty popełnienia przestępstwa z art. 96 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, dotyczące wprowadzania do obrotu żywności powszechnie spożywanej szkodliwej dla zdrowia lub życia, źródło informacji: <http://epoznan.pl/>.

zapewnienie bezpieczeństwa żywności. Wspólnym mianownikiem obu pojęć jest słowo „bezpieczeństwo”, które odnoszone do różnych sytuacji, może mieć przecież różny sens.

W ostatnich latach oba pojęcia prawne współlistnieją, niektórzy autorzy twierdzą nawet, że pojęcia te konkurują ze sobą¹⁰. Jak się jednak wydaje, bardzo trudno jest rozstrzygnąć, które z tych pojęć ma większą „wagę”. Na zapewnienie bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego można patrzeć, a nawet trzeba patrzeć przez pryzmat regulacji prawnej. Podmioty stosujące prawo regulujące te kwestie ponoszą bowiem odpowiedzialność za wypełnianie treści norm prawnych i realizację celów określonych przez ustawodawcę. Są to zatem kwestie należące także do sfery prawa.

Jak widać, problematyka bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego jest bardzo rozległa. Przez jej pryzmat można badać wiele zagadnień prawa żywnościowego. Ograniczone ramy artykułu zmuszają do wyboru problematyki badawczej. Otóż celem rozważań jest próba ustalenia treści i wzajemnych relacji pojęć bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego w świetle prawa unijnego i międzynarodowego.

2. Ekonomiczne i filozoficzne aspekty pojęć bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności

Pojęcia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego mogą być analizowane w różnych aspektach. Mają one swoje miejsce w naukach ekonomicznych zajmujących się rolnictwem, filozofii, doktrynach politycznych czy socjologii. Przy rozważaniu relacji obu pojęć w kategoriach prawnych warto także mieć na uwadze różne pozaprawne ich ujęcia.

Bezpieczeństwo żywnościowe jako synonim możliwości zapewnienia żywności każdemu człowiekowi jest stanem pożądanym od wielu lat, bez względu na ustrój polityczny i warunki społeczno-gospodarcze. Przeciwnieństwem bezpieczeństwa żywności jest głód i bieda. E. Fromm pisał niegdyś, traktując o wolności – socjalizmie demokratycznym, że nie można sobie pozwolić na utratę fundamentalnych osiągnięć nowoczesnej de-

¹⁰ Zob. bliżej, F. Albisinni, „Reformy reform” *Wspólnej Polityki Rolnej a art. 39 i 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 136.

mokracji, zwłaszcza „narazić na szwank nowszej zasady demokratycznej głoszącej, że nie można dopuścić, by ktokolwiek głodował, że społeczeństwo odpowiada za wszystkich swoich członków, że nikogo nie wolno zmuszać do uległości ani utraty ludzkiej godności obawą przed bezrobociem i głodem”¹¹. To oryginalne ujęcie postulatów demokratycznych od strony psychologii społecznej, mimo odniesienia do faszyzmu, zdaje się pozostawać nadal aktualne. W filozofii głód jako przeciwieństwo bezpieczeństwa żywnościowego bywa utożsamiany z substancją – wyrazem „cielesności człowieka” wyrażającej się w „pożądaniu”, w realizmie pożądań¹².

Z kolei wspomniane ekonomiczne trzy wymiary bezpieczeństwa żywnościowego należy rozpatrywać na kilku płaszczyznach: międzynarodowej, narodowej i z punktu widzenia pojedynczego gospodarstwa domowego¹³. Jak widać, bezpieczeństwo żywnościowe w tym znaczeniu odwołuje się do bezpieczeństwa żywności w aspekcie „adekwatności” pod względem braku w żywności substancji wywołujących choroby oraz zanieczyszczeń. Ten ostatni aspekt nawiązuje ściśle do walorów zdrowotnych żywności¹⁴, a zatem można by powiedzieć – do bezpieczeństwa żywności w znaczeniu prawnym, o czym niżej.

W szczególności bezpieczeństwo żywnościowe w wymiarze międzynarodowym postrzegane jest w kontekście konieczności walki z głodem. Mówiąc o bezpieczeństwie żywnościowym i ryzyku dotyczącym tego zjawiska, nawiązuje się także do bezpieczeństwa rynku i zagrożenia rynku albo odpowiednio do skuteczności i nieskuteczności rynku. Podkreśla się jednak, że wspomniane kategorie wymagają odniesienia do dóbr pierwszej potrzeby – zaspokojenia potrzeb żywnościowych, traktowanych jako *public good*, którym przeciwstawia się *merit good*¹⁵. Wydaje się, że zaprezentowane podejście obrazuje wzrost znaczenia przypisywanego takim dobrom, jak zdrowie i życie w porządku publicznym, skoro żywność (tudzież dostęp do niej) traktowane są jako dobro publiczne.

Działania zorientowane na bezpieczeństwo żywnościowe charakteryzuje współcześnie wieloaspektowość uwarunkowana relacjami i powiązaniem instytucjonalnymi, krajowymi i międzynarodowymi, zwłaszcza o charakterze prawnym. Bezpieczeństwo żywnościowe na płaszczyźnie międzyarodo-

¹¹ E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, Warszawa 1993, s. 253.

¹² J. Tischner, *Spór o istnienie człowieka*, Kraków 2011, s. 106 i n.

¹³ Zob. J. Małysz, op. cit., s. 79 i n.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ S. Amorozino, *Sicurezza ed insicurezza in campo alimentare tra regolazioni e programazioni*, „Rivista di Diritto Alimentare” 4, 2010, nr 3, s. 1 i n. (wersja elektroniczna).

wej stało się wartością stojącą w opozycji do głodu utożsamianego z niedostatkiem, ubóstwem, co z kolei wydaje się pokłosiem paradoksalnego zjawiska współistnienia biedy i bogactwa na świecie¹⁶. W sferze międzynarodowej bezpieczeństwo żywnościowe może być zarówno przedmiotem globalizacji, jeśli celem politycznym rządzących będzie właściwa redystrybucja dóbr i gospodarowanie zasobami, jak i jej skutkiem – gdy procesy te przebiegać będą niewłaściwie, wówczas mówić będzie można o *food insecurity*.

Patrząc na bezpieczeństwo żywnościowe z punktu widzenia krajów czy instytucji, oczywiste jest, że ich udział w tworzeniu ram omawianego zagadnienia jest przejawem władzy politycznej i wyrazem polityki prowadzonej na różnych szczeblach. Warunki geopolityczne na świecie oraz płynące z nich zależności, jak również tworzenie i stosowanie prawa dotyczącego mechanizmów regulujących bezpieczeństwo dostaw, determinują tak zwaną „suwerenność żywnościową” państw¹⁷. Wielokrotne deklaracje na arenie międzynarodowej w zakresie obniżenia wskaźników i liczby głodujących świadczą o wadze problemu, przede wszystkim jednak pokazują trudności związane z jego rozwiązywaniem. Wszakże głód i niedożywienie nie są skutkiem braku żywności w sensie jej nieistnienia, ale są efektem złej dystrybucji, braku dostępu do żywności czy środków produkcji. W literaturze wśród przyczyn istnienia *food insecurity* dostrzega się między innymi przewagę silnych podmiotów z sektora rolno-spożywczego nad drobnymi producentami uprawiającymi niewielkie tereny rolne, co w efekcie powoduje wyeliminowanie tych ostatnich z rynku czy stosowanie metod produkcji szkodliwych dla środowiska.

Istnieje wiele czynników i działań, które mogą determinować stan *food security* na świecie, na przykład rozwiązania prawne, ustrój polityczny, warunki geograficzne, klimat. Wśród środków, które mogą przeciwdziałać powstawaniu zjawiska *food insecurity*, wskazać można dwie grupy: środki, których celem może być zapobieganie wskazanemu zjawisku, oraz te, których celem jest zwalczanie skutków zaistniałej sytuacji. Wydaje się, że wśród tych pierwszych wymienić można na przykład zapasy żywnościowe (zwłaszcza dostępność zbóż), środki płatnicze, rozwiązania prawne dotyczące produkcji rolnej. Natomiast do drugiej grupy zaliczyć można wszelkie programy pomocowe, działalność rozmaitych instytucji charytatywnych, państwowych i prywatnych.

¹⁶ Zob. bliżej, J. Małysz, op. cit., s. 122.

¹⁷ Ch. Certomà, op. cit.

Pojęcie „bezpieczeństwo żywności” w języku prawniczym odnosi się do takich cech produktu żywnościowego, które zapewniają, że nie wywoła on szkodliwych skutków dla zdrowia konsumentów (aspekt jakościowy), „bezpieczeństwo żywnościowe” zaś obejmuje profil bezpieczeństwa żywności w aspekcie produkcji pod względem ilościowym¹⁸. Bezpieczeństwo żywnościowe nawiązuje do możliwości i zdolności zapewnienia samowystarczalności w zakresie dostaw produktów żywnościowych. Nie sposób nie zauważyć, że bezpieczeństwo żywności na tle powyższych rozważań stanowi kategorię bliską krajom, społeczeństwom rozwiniętym, w których nie występują problemy z samowystarczalnością żywności.

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w prawie międzynarodowym

Prawo do żywności wpisuje się w prawa człowieka do życia, dożywienia, godności ludzkiej. Wszakże brak żywności często łączy się z upokorzeniem, złym stanem psychofizycznym ludzi. Według Powszechnej deklaracji praw człowieka ONZ uchwalonej 10 grudnia 1948 r. (art. 3): „Każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa swej osoby”. Ponadto w myśl art. 26 ust. 1 Deklaracji: „Każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne, oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny”¹⁹.

Warto także przypomnieć, że kwestie prawa do żywności uregulował również Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 19 grudnia 1966 r.²⁰ Pakt określił w art. 11 prawo do żywności oraz jej właściwą dystrybucję pomiędzy krajami importującymi i eksportującymi. Wspomniany akt prawny uznał za prawo podstawowe – prawo każdego człowieka do wolności od głodu. W celu jego wdrożenia Pakt wskazał na konieczność „ulepszenia metod produkcji, konserwacji i dystrybucji żywności przez pełne wykorzystanie wiedzy technicznej i na-

¹⁸ S. Bolognini, *Food Security, Food Safety e agroenergie*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 2, s. 308 i n.

¹⁹ Zob. http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dalej jako: Deklaracja).

²⁰ Zob. <http://www.irinnews.org/Theme/FOO/Food-Security> (dalej jako: Pakt).

ukowej, przez rozpowszechnianie wiedzy o zasadach żywienia oraz przez rozwijanie lub reformowanie systemów rolnych w taki sposób, aby osiągnąć najbardziej sprawny rozwój i wykorzystanie zasobów naturalnych”. Ponadto Pakt ustanowił konieczność „zapewnienia sprawiedliwego podziału światowych zasobów żywności stosownie do potrzeb, uwzględniając problemy krajów importujących i krajów eksportujących żywność”. Zważywszy na obecną sytuację na świecie – brak żywności i wody w niektórych krajach, jak choćby Somalia, Etiopia, Sudan, wskazać należy, że przywołana regulacja jest bardzo istotna.

4. Bezpieczeństwo żywności i bezpieczeństwo żywnościowe w porządku unijnym

O bezpieczeństwie żywności traktowała Biała Księga Komisji Europejskiej²¹. W Białej Księdze zaproponowano strategię zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności, określającą około 80 działań dotyczących między innymi materii legislacji. Wśród najbardziej istotnych kwestii objętych „planami” Komisji wymienionymi w dokumencie wskazano zapewnienie bezpieczeństwa żywności i pasz w całym łańcuchu produkcji, włącznie z paszami, w tym zwłaszcza urzędowe kontrole. Podkreślono konieczność zapewnienia konsumentom bezpieczeństwa żywności przez jak najlepsze informowanie ich o produktach. Przywołane formuły były załączkiem polityki unijnej w zakresie bezpieczeństwa żywności, w której istotną pozycję zajęła informacja dla konsumentów.

Nowa wówczas polityka dotycząca żywności miała opierać się na wysokim standardzie bezpieczeństwa żywności, zapewniającym zdrowie konsumentów. Zdrowie konsumentów stało się priorytetem. Dokument podkreślał znaczenie produkcji żywności jako „faktu” o społeczno-ekonomicznej doniosłości, powiązanego ze środowiskiem. Jednocześnie zwracano uwagę na potrzebę koordynacji i integracji działań w zakresie bezpieczeństwa żywności, ku czemu „ramy” wyznaczała Biała Księga.

Biała Księga określiła zasady dotyczące bezpieczeństwa żywności, wśród których znalazła się zasada kompletności i integracji, zakładająca podejście „od pola do stołu” obejmujące wszystkie sektory żywnościowe, wszystkie państwa członkowskie, granice UE oraz rynek wewnętrzny UE, wszystkie polityczne „poziomy decyzyjne”, zarówno na szczeblu unij-

²¹ Biała Księga o bezpieczeństwie żywności z 12 stycznia 2000 r., COM (1999), 719, def.

nym, jak i międzynarodowym. Kolejną zasadą była zasada analizy ryzyka i zasada ostrożności, zaangażowanie innych podmiotów uczestniczących w ochronie zdrowia konsumentów, w tym związanych z ochroną środowiska, dobrostanem zwierząt i zrównoważonego rolnictwa.

Ponadto Biała Księga koncentrowała uwagę na informacji dla konsumenta. Przede wszystkim założono informowanie konsumentów o ryzyku. Komisja widziała ten element jako opartą na interaktywnym dialogu wymianę pomiędzy wszystkimi uczestnikami przekazu informacji, włącznie z informacją zwrotną (tzw. *feedback*). Następną znaczącą kwestią było etykietowanie i reklama; stwierdzono, że konsumenci winni poznać charakterystykę produktu, która determinuje ich wybór. Również informacja o walorach odżywczych produktów została uwzględniona jako załączek polityki w tym zakresie.

Pojęcie bezpieczeństwa żywności od czasu wydania Białej Księgi nabrało nowych treści. W ciągu ostatnich jedenastu lat było ono poddane różnym wpływom: procesom innowacji w dziedzinie produkcji rolnej oraz kryzysom polityczno-gospodarczym, a także prądom społecznym. Ten pierwszy aspekt znalazł wyraz w toczącej się od lat dyskusji o GMO, jak również dyskusji o nowej żywności. Kwestie te stanowią interesujący wątek prawa żywnościowego, ujmowany także z punktu widzenia bezpieczeństwa żywności.

Gdy chodzi o prądy (ruchy) społeczne, które są bezpośrednio lub pośrednio związane z bezpieczeństwem żywności, wskazać należy tak zwany *fast food*, w opozycji do którego ukształtował się nurt *slow food*. Ścieranie się wskazanych tendencji przez wiele lat świadczy o swoistym podziale rynku żywności, dyktowanym podażą i popytem, związanym ze stylem życia i wartościami aprobowanymi przez konsumentów. Ruch społeczny pod nazwą *slow food*, włączając się w dyskusję o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2014 r. wskazał na brak równości między zasobami I filaru i w ich rozdziale między kraje członkowskie, gospodarstwa rolne różnej wielkości. Ruch *slow food*, powołując się na raport Eurostat z 2010 r. zarzuca Wspólnej Polityce Rolnej również „niezrównoważony model konsumenta”, co wyraża się w tym, że spośród 500 milionów mieszkańców Unii aż połowa z nich ma nadwagę, a aż 42 miliony żyje w ubóstwie, podczas gdy jednocześnie wyrzuca się aż 90 milionów ton żywności²².

Ponadto podkreśla się spadek zatrudnienia w rolnictwie i spadek dochodów rolników w Unii, co jest między innymi przyczyną zanikania

²² Zob. bliżej, *Slow Food. W stronę nowej Wspólnej Polityki Rolnej*, <http://www.slowfood.pl>.

niektórych produktów rolnych²³. Poruszone kwestie są znaczące zarówno dla bezpieczeństwa żywności, jak i bezpieczeństwa żywnościowego.

Bezpieczeństwo żywności zyskało nowy wymiar. Przede wszystkim, obok zmian wynikających z innowacji, które wtargnęły niemal w każdą dziedzinę gospodarki, treść bezpieczeństwa żywności powiązana została z informowaniem konsumenta o żywności. Można śmiało stwierdzić, że na szczycie ustawowej piramidy „ogółu wymogów” i działań, które muszą być spełnione i podjęte w celu zapewnienia zdrowia i życia ludzi, znajduje się informacja o żywności. Wyrazem nowego podejścia ustawodawcy w zakresie *food safety* są przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności²⁴. Rozporządzenie powołuje się na Traktat i konieczność zapewnienia wysokiego poziomu zdrowia, którego osiągnięcie następować powinno przez zagwarantowanie konsumentom prawa do informacji. Na wybory dokonywane przez konsumentów wpływać mogą między innymi względy zdrowotne, ekonomiczne, środowiskowe lub społeczne. Podkreślić należy zatem wpływ informacji na sposób bezpiecznego i właściwego odżywiania.

Treści składające się na pojęcie bezpieczeństwa żywności ewoluowały przez lata. Początkowo wymogi związane z bezpieczeństwem żywności były ograniczone. W 2004 r. wprowadzono regulację dotyczącą urzędowych kontroli żywności oraz tak zwany pakiet higieniczny. W 2006 r. przyjęto regulację dotyczącą oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych oraz opakowań i materiałów mających styczność z żywnością. Ostatecznie *food safety* zyskało nowoczesne oblicze, wzmocnione o prawo konsumenta do informacji. Wydaje się, że zostały zrealizowane założenia dotyczące bezpieczeństwa żywności przyjęte w Białej Księdze, zwieńczone nową regulacją prawną.

Oczywiście nie oznaczało to, że wyeliminowano ryzyko występujące w produkcji żywności, jednakże znacznie przeorientowano kierunki myślenia o produkcie i kryteria jego oceny. Wyraźnie widać przesunięcie akcentów w odpowiedzialności producentów za produkt z odpowiedzial-

²³ Ibidem.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 1924/2006 i WE nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji nr 1999/10/WE, dyrektywy nr 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy Komisji nr 2002/67/WE i nr 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz. Urz. UE L 304/18 z 22 listopada 2011 r.

ności za produkt (jego jakość i bezpieczeństwo) na odpowiedzialność za informację o produkcie. W dobie społeczeństwa informacyjnego rozłożeniu pomiędzy producentów i konsumentów uległ zakres odpowiedzialności za bezpieczeństwo produktu. W miarę wzrostu produkcji żywności z użyciem nowoczesnych komponentów (coraz więcej składników pochodzenia nierolniczego) zwiększają się wymogi dotyczące informacji o produkcji po stronie producentów, zaś po stronie konsumentów wzrasta poziom wolności i świadomego decydowania o zakupie lub nie produktu na podstawie podawanych informacji o produkcie.

W ten sposób część ryzyka związanego z produktem przesuwa się na konsumenta, umożliwiając mu świadomy wybór. Takie podejście przypomina politykę informacyjną związaną z produkcją i dystrybucją wyrobów tytoniowych, w której dominuje zasada informowania o ryzyku przez podawanie wyraźnych haseł na opakowaniu wskazujących wprost na szkodliwość tych produktów dla zdrowia i życia konsumentów. Należy wyrazić nadzieję, że ustawodawca w zakresie ewentualnej szkodliwości komponentów pochodzenia nierolniczego w środkach spożywczych dla zdrowia ludzi nie dopuści do takiego poziomu ryzyka, jak ryzyko występujące przy wyrobach tytoniowych.

W Unii Europejskiej kwestie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego uregulował Traktat rzymski (obecnie Traktat z Lizbony²⁵), określając w art. 39 cele Wspólnej Polityki Rolnej, według którego celem tej polityki jest między innymi zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw oraz racjonalnych cen konsumentom. W 1958 r. cele Wspólnej Polityki Rolnej wynikały z potrzeb i sytuacji po II wojnie światowej. Wskazuje się, że Wspólnej Polityce Rolnej udało się przewyciężyć braki żywności występujące w Europie w latach 50.²⁶ Wspólna Polityka Rolna przechodziła znaczne przemiany w trakcie prowadzonych w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat reform. Przez lata próbowano sformułować reguły i określić instrumenty mające z jednej strony realizować podstawową, ale niewyłączną funkcję rolnictwa, jaką jest produkcja rolna, a z drugiej – wspierać ją z uwzględnieniem surowych wymogów środowiskowych. Ciągłym problemem było równoważenie skutków wynikających z różnic cenowych w Unii i w krajach trzecich. W szczególności jednak należy mieć na uwa-

²⁵ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 2007, nr 306, poz. 1 (dalej jako: Traktat z Lizbony lub Traktat).

²⁶ A. Massot Martí, *Reformy wspólnej polityki rolnej*, http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7209_pl.htm.

dze, że przez lata Wspólna Polityka Rolna nastawiona była na wzrost wydajności rolnictwa, co uległo zmianie przez ukierunkowanie jej na zrównoważony rozwój i w efekcie doprowadziło do zmniejszenia zapasów interwencyjnych²⁷.

Na kształt obecnego unijnego rolnictwa wywarła piętno średniookresowa reforma sfinalizowana w 2003 r., której celem był tak zwany *decoupling*, mający doprowadzić do rozerwania więzi pomiędzy wysokością wsparcia unijnego a wielkością produkcji. W szczególności z powodu nadwyżki żywności podkreślano konieczność wspierania dochodów rolników, a nie dopingowania produkcji rolnej. W Unii, a także na świecie wciąż występuje problem biedy i znacznych dysproporcji w poszczególnych regionach²⁸. Mówi się nawet o formie „neokolonializmu” w relacjach między państwami²⁹.

Nie bez znaczenia zatem jest podejście przyjmowane w reformach Wspólnej Polityki Rolnej, która winna przeciwdziałać wspomnianym zjawiskom. Skutki reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. nie wytrzymują krytyki we wspomnianym kontekście i rodzą obawy o niemożliwość zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*). L. Costato uważa nawet, że przyczyny zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego w Unii Europejskiej (*food insecurity*) tkwią w średniookresowej reformie Wspólnej Polityki Rolnej³⁰. Autor ten podkreśla przy tym, że rozporządzenia nr 1782/2003 i 73/2009 spowodowały niestabilność cen dla konsumentów i niepewność dla dostawców żywności, jak również destabilizację produkcji podstawowej³¹. Co więcej, zdaniem tego autora, *decoupling* przyjęty przez Unię jest niezgodny z Traktatem (wcześniej: TWE, obecnie: TfUE). Wszakże *decoupling* i ograniczenie prawie do fikcyjnego wsparcia cen oraz redukcja ceł, wobec braku innych działań pozbawiła Unię zdolności do wsparcia dochodów rolników, stabilności rynku produktów rolnych i żywnościowych i zapewnienia racjonalnych cen konsumentom, a w efekcie pociągnęła za sobą rezygnację z prowadzenia produkcji tam, gdzie jest to nieopłacalne³².

²⁷ Zob.: Zmieniony wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady nr 1290/2005 i rozporządzenie Rady nr 1234/2007 w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii, Bruksela, 3 października 2011 r., KOM (2011) 634 wersja ostateczna, 2008/0183 (COD).

²⁸ Zob. F. Adornato, op. cit., s. 5.

²⁹ Ibidem.

³⁰ L. Costato, *Regime disaccoppiato...*, s. 13 i n.

³¹ Ibidem, s. 18.

³² L. Costato, *Dalla food security...*, s. 3 i n.

5. Bezpieczeństwo żywnościowe a przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej

Problem bezpieczeństwa żywnościowego brany jest pod uwagę w kolejnej reformie Wspólnej Polityki Rolnej. Nawiązując do dokumentu Komisji: „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi, oraz aspektami terytorialnymi”³³, warto wspomnieć, że według szacunków FAO popyt na żywność wzrośnie o 70% do 2050 r. Stąd wśród wyzwań stojących przed reformą Wspólnej Polityki Rolnej wskazano między innymi bezpieczeństwo żywnościowe, w ramach którego istotne stało się zapewnienie zdolności produkcji unijnego rolnictwa z poszanowaniem przyjętych na szczeblu międzynarodowym zobowiązań.

Już w tym miejscu należy zauważyć, że niezwykle trudnym zadaniem jest wyważenie interesów produkcyjnych rolnictwa wynikających z istniejącego zagrożenia samowystarczalności z interesami wolnego handlu w relacjach międzynarodowych. Jednocześnie kontrowersyjne pozostają zasady wsparcia dochodów rolników w Unii. Naturalnie przywołana formuła dokumentu Komisji jest zbyt ogólnikowa, by możliwa była ocena *in concreto* przyszłych rozstrzygnięć reformy. Niemniej wyraźnie widać, że dokument Komisji bardzo pobieżnie traktuje tę sprawę. Komisja, co prawda, zwraca uwagę na problem poziomu dochodów rolników i ich spadku w 2009 r., jak również na prawie 50-procentową dysproporcję dochodów na wsi w stosunku do dochodów osiąganych w mieście. W uzasadnieniu potrzeby przeprowadzenia reformy Wspólnej Polityki Rolnej wskazuje się także „rosnące obawy dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego zarówno na poziomie UE, jak i w skali globalnej”.

Z punktu widzenia „instrumentów” służących rozwiązywaniu problemu *food insecurity* warto wspomnieć, że pierwsza propozycja rozwiązań ściśle związanych z dystrybucją żywności pomiędzy potrzebujących obywateli Unii zakładała ograniczenie programu pomocowego³⁴. Podkreślano przy tym, że w związku z rozszerzeniem Unii liczba osób potrzebujących się zwiększa, co pociąga konieczność zwiększenia pomocy. Natomiast

³³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „WPR do 2020: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM (2010), 672 wersja ostateczna.

³⁴ Zob. bliżej: Zmieniony wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady nr 1290/2005 i rozporządzenie Rady nr 1234/2007, op. cit.

wśród celów reformy Wspólnej Polityki Rolnej wskazano trzy główne, wśród których na pierwszym miejscu znajduje się „opłacalna produkcja żywności”.

Nie ulega wątpliwości, że Unia musi zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe w warunkach poszanowania środowiska i przy zachowaniu równowagi terytorialnej. Kolejna reforma Wspólnej Polityki Rolnej jest okazją do dostosowania tej polityki do celów określonych w Traktacie. Polityka unijna powinna przy tym być nastawiona na wsparcie ograniczania kryzysów żywnościowych na świecie i mieć określoną strategię tworzenia zapasów³⁵. F. Adornato zwraca uwagę na konieczność zapewnienia różnych modeli rolnictwa, również „na małą skalę”, gdyż daje ono zatrudnienie, jak również zróżnicowania jakości żywności, produktów lokalnych i rzemiosła, wyżywienia w całej Europie, opowiada się za rolnictwem pluralistycznym, pisząc o „pluralizmie rządonym”³⁶. Z kolei L. Costato dostrzega silne zależności między sektorem rolnym podstawowym a przemysłem spożywczym i dlatego widzi potrzebę wzmocnienia tego pierwszego, by możliwe było zapewnienie przemysłu spożywczego konkurencyjnego w wysokim stopniu. Przede wszystkim jednak istotne jest wsparcie dochodów rolników i zapewnienie opłacalności produkcji rolnej³⁷.

Stanowisko Polski w zakresie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej wskazuje, że polski rząd oponuje przeciwko utrzymaniu wsparcia w oparciu o wskaźniki historyczne, a proponuje jego utrzymanie co najmniej na poziomie dotychczasowym. Próba obarczenia państw członkowskich dopłatami stanowi niedopuszczalną – zdaniem rządu – renacjonalizację Wspólnej Polityki Rolnej. Stanowisko polskiego rządu uwzględnia także problem niezapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, którego nadejście jest już powszechnie prognozowane.

Planowane reformy są oceniane rozmaicie, wspólnym ich mianownikiem jest jednak interes ekonomiczny poszczególnych krajów członkowskich i pojedynczych producentów, który bywa oceniany z różnych punktów widzenia. Wydaje się, że Wspólna Polityka Rolna winna opierać się na całościowym podejściu do kwestii zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Przesunięcia środków pomiędzy poszczególne filary winny uwzględniać cele Wspólnej Polityki Rolnej określone w Traktacie, zarówno w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, jak i rozsądnych cen konsumentom.

³⁵ F. Adornato, op. cit., s. 5.

³⁶ Ibidem.

³⁷ L. Costato, *Regime disaccoppiato...*, s. 26.

Tak sformułowany postulat zgodności z prawem zapadających decyzji politycznych należy uzasadniać wnioskami z ocen dotychczasowych reform Wspólnej Polityki Rolnej. W szczególności europejski model rolnictwa winien racjonalizować wsparcie dochodów rolników odpowiednio do potrzeb rynkowych, przy określeniu zdolności do zapewnienia samowystarczalności żywnościowej. W szczególności potrzeba pozostawienia, a nawet wzmocnienia wsparcia dochodów rolników wydaje się pilna w świetle obecnej sytuacji *food insecurity*, przy jednoczesnym istnieniu obowiązków rolników w zakresie tak zwanych usług środowiskowych. Jak widać, bezpieczeństwo żywnościowe jest między innymi wypadkową stosowanych instrumentów i przyjętych założeń politycznych Wspólnej Polityki Rolnej. Jego zapewnienie zaś jest prawnym obowiązkiem wynikającym z Traktatu, co implikuje wymóg zgodności reform z Traktatem.

Z problematyką bezpieczeństwa żywnościowego wiąże się zagadnienie przyszłości funkcjonowania sektora produkcji rolnej. Jak wiadomo, produkcja rolna i pochodzące z niej produkty stanowią o istnieniu rolnictwa w ogóle. Chociaż w TfUE nadal definicja produktów rolnych wraz z załącznikiem nadaje główną treść unijnemu rolnictwu, rolnictwo nie jest jednak nastawione wyłącznie na dostarczanie produktów rolnych, lecz obejmuje również usługi o charakterze środowiskowym.

Rolnictwo unijne cechuje różnorodność ze względu na rodzaj produkcji i jej przeznaczenia, w tym również usługi, wielofunkcyjność. Dlatego nie dziwi fakt, że istnienie tego rolnictwa zależy od różnych czynników (np. ekonomicznych, warunków środowiskowych, klimatycznych, w jakich rolnictwu temu przyjdzie funkcjonować w przyszłości, oraz kierunków produkcji rolnej). Rolnictwo jest silnie zależne od mechanizmów ekonomicznych i politycznych. Choćby finansowanie unijnego rolnictwa zależy i zależy będzie od decyzji politycznych pociągających skutki finansowe.

Kwestią wyważenia racji poszczególnych krajów członkowskich jest określenie modelu finansowania unijnego rolnictwa. Równie istotne jest rozdzielanie środków finansowych na poszczególne filary Wspólnej Polityki Rolnej. W tym kontekście doniosłe stanie się określenie kierunków produkcji (rodzajów), które znajdą „uprzywilejowanie” w nowej perspektywie finansowej. Rolnictwo jest i pozostanie w orbicie oddziaływania instrumentów rynku. W istocie pozycja rolnictwa względem dobrze zorganizowanego łańcucha firm sektora rolno-spożywczego będzie zawsze słabsza. Stąd ważne pozostaną właściwa organizacja i funkcjonowanie rynków rolnych oraz wsparcie dochodów rolników.

Ponadto kluczowe dla przyszłości rolnictwa jest przeznaczanie gruntów rolnych na wytwarzanie produktów rolnych do celów innych niż żywnościowe, które musi uwzględniać sytuację zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego. Zwłaszcza produkcja rolna na cele energetyczne, jeżeli jest uzasadniona z punktu widzenia polityki uwzględniającej zmiany klimatyczne, powinna być konfrontowana z normami Traktatu oraz potrzebami wynikającymi z niestabilności rynkowych związanych z bezpieczeństwem dostaw. Wreszcie na wskaźnik bezpieczeństwa żywnościowego wpływać może nadal stan klimatu i jego zmiany³⁸.

Zwraca się także uwagę na istotną rolę lasów, jaką odgrywają one w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego na świecie. Lasy zajmują około 30% powierzchni ziemi i mogą zapewnić najbiedniejszej części społeczeństwa wpływy z takich produktów leśnych, jak grzyby, owoce, jadalne owady, bambus, ratan. Produkty te silnie uzależniły *food security* zbieraczy i osób polujących na zwierzynę leśną, gdyż pozwalają im na zakup droższych produktów żywnościowych. Podkreśla się, że dla tych osób rolnictwo nie stanowi alternatywy, ponieważ nie mają one dostępu do gruntów rolnych, a korzystanie z lasu także nie stanowi właściwego rozwiązania w świetle ochrony bioróżnorodności oraz zrównoważonego rozwoju całej gospodarki leśnej³⁹.

W tym miejscu warto zauważyć wzmacniające się więzi między bezpieczeństwem żywnościowym (*food security*) a bezpieczeństwem żywności (*food safety*) powodowane zależnościami sektora produkcji rolnej pierwotnej i wspomnianych czynników. W ostatnich latach zauważa się coraz większy udział w produkcji środków pochodzenia przemysłowego nowoczesnych technologii przetwarzania, a także często długą drogę dostawy rozumianą jako odległość między miejscem wytwarzania produktów a miejscem ich konsumpcji⁴⁰. Efekty tego zjawiska widoczne są także w treści pojęcia *food security*, o czym była mowa powyżej.

Zapewnienie zarówno bezpieczeństwa żywności, jak i bezpieczeństwa żywnościowego wymaga przedsięwzięcia różnych środków. Bezpieczeństwo żywności jest jednym z priorytetów unijnego systemu bezpieczeństwa żywności, w tym systemu wczesnego ostrzegania (*Rapid Alert System*

³⁸ Zob. bliżej, K. Błażejewska, *Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1 s. 135 i n.

³⁹ Takie wnioski płyną wprost z analiz i opracowań FAO, zob. *The State of Food Insecurity in the World*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2011.

⁴⁰ Zob. bliżej, M. Distaso, *La sicurezza e la qualità degli alimenti di fronte alle nuove incertezze*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 4, s. 37 i n.

for Food). Właściwe funkcjonowanie systemu zapewnić mają powołane w tym celu instytucje, podmioty administracji na szczeblu unijnym i krajowym w poszczególnych krajach członkowskich. Określono także stosowne procedury działania w sytuacjach kryzysowych. Przepisy regulujące produkcję i dystrybucję żywności oraz procedury kontroli i nadzoru objęły niemal każdą sferę tej dziedziny.

Wydaje się zatem, że w sferze tak zwanych *regulations* osiągnięto poziom wyczerpujący. Naturalnie badanie skuteczności prawa w tym zakresie nie może sprowadzać się wyłącznie do analizy aktów prawnych, ale przede wszystkim do praktyki jego stosowania. Przykłady nadużyć przedsiębiorców produkujących żywność świadczą o tym, że nie zawsze prawo żywnościowe spełnia swoje funkcje. Diagnoza przyczyn występujących problemów przy tak rozbudowanej i szczegółowej regulacji prawnej jest bardzo trudna, wydawać by się bowiem mogło, że w sferze prawa zrobiono już wiele, żeby sytuacje kryzysowe ograniczyć. Tymczasem potrzeba poszukiwania środków i sposobów na osiągnięcie celów prawa żywnościowego pozostaje nadal aktualna.

6. Podsumowanie

Treści pojęć bezpieczeństwa żywnościowego oraz bezpieczeństwa żywności osadzone są w różnych płaszczyznach, zwłaszcza krajowej i unijnej oraz międzynarodowej. Prawne pojęcia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego nawiązują do poszczególnych elementów ekonomicznego ujęcia bezpieczeństwa żywności. Aspekt ekonomiczny w prawnym znaczeniu bezpieczeństwa żywnościowego przejawia się w niemożliwości zapewnienia dobra podstawowej potrzeby, jakim jest żywność lub dostęp do niej.

Z bezpieczeństwem żywności i bezpieczeństwem żywnościowym łączą się prawne obowiązki związane z ich zapewnieniem. W sferze decyzji politycznych pozostaje sposób i forma ich realizacji. O ile jednak niezapewnienie bezpieczeństwa żywności obwarowane jest różnymi sankcjami administracyjnymi czy karnymi, o tyle z niezapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego (bezpieczeństwa dostaw) łączyć się może jedynie odpowiedzialność i sankcje polityczne. W tym kontekście bezpieczeństwo żywności wydaje się bliższe i chyba bardziej potrzebne poszczególnym krajom członkowskim i ich społeczeństwu, niż ma to miejsce na szczeblu ponadkrajowym. Bezpieczeństwo żywności jest wypadkową zindywiduali-

zowanych potrzeb państw dobrze prosperujących i świadomego społeczeństwa. Natomiast bezpieczeństwo żywnościowe jest wynikiem konieczności krajów mających trudności z jego zapewnieniem lub obawiających się nadejścia sytuacji kryzysowej.

Znamienne jest bowiem to, że bezpieczeństwo żywnościowe uregulowane jest w aktach prawnych „wyższego rzędu” – w Traktacie czy w aktach prawa międzynarodowego, których stroną są poszczególne państwa. Bezpieczeństwo żywnościowe w Unii Europejskiej związane jest z zagadnieniem opłacalności produkcji żywności. W obliczu zmniejszania się w ostatnich latach udziału sektora podstawowej produkcji rolnej na rzecz sektora przemysłu spożywczego można mówić o zagrożeniu dla bezpieczeństwa żywnościowego. Początkowo to rozwój rolnictwa implikował rozwój przemysłu spożywczego. Postęp techniczny i naukowy sprawiły, że produkty rolne mogły ulegać złożonemu przetwarzaniu i stawać się produktami żywnościowymi. Tak też ukształtował się choćby rynek dodatków i substancji wspomagających przetwarzanie produktów rolnych, rozwinął się przemysł spożywczy w różnych dziedzinach.

Zjawisko ustępowania sektora produkcji pierwotnej na rzecz przemysłu spożywczego pokazuje negatywne efekty. Wraz z zanikaniem produkcji rolnej podstawowej postępuje wzrost rynku produktów wysoko przetworzonych, gdzie coraz większą rolę odgrywa bezpieczeństwo żywności. Jednocześnie wskazuje to na utratę „rolnych właściwości” przez produkty żywnościowe. To ostatnie zjawisko może jednocześnie przyczynić się do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego. Trudno jednak wyobrazić sobie produkt żywnościowy bez uprzedniego powstania produktu rolnego, chyba że produkt żywnościowy byłby rozumiany już tylko jako produkt pochodzący z syntezy chemicznej, czego przecież nie można wykluczyć. Wszakże w świetle definicji żywności zawartej w rozporządzeniu nr 178/2002, w niedosłownym jej znaczeniu, żywnością może być każda substancja, produkt, nadający się do spożycia przez ludzi. Produkt rolny jest podstawową kategorią prawa rolnego, paradoksalnie też koncepcje unijnego rolnictwa propagują rolnictwo związane z ziemią, a nie oparte na produkcji bez ziemi. Wskazać tu można rolnictwo ekologiczne czy tak zwane tradycyjne.

Gdy chodzi o relacje między bezpieczeństwem żywnościowym a bezpieczeństwem żywności, można sformułować następujące wnioski. Przede wszystkim prawo nie określa wprost wspomnianych relacji, mimo że oba pojęcia są pojęciami prawnymi. Relacje te wyznacza Wspólna Polityka Rolna i przyjmowane w niej instrumenty realizacji. Wydaje się, że relacja

pojęć *food security* i *food safety* to współistnienie, którego przejawem może być tożsamość skutków w razie ich niezapewnienia. *Food security* otwiera możliwość zapewnienia żywności i bezpieczeństwa żywnościowego. Natomiast *food safety*, nawet przy zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, jeśli żywność byłaby szkodliwa dla zdrowia, mogłaby doprowadzić do takich samych skutków, jak *food insecurity*, z tym że w inny sposób. W tym ostatnim przypadku nie dochodziłoby do śmierci z głodu, lecz z przyczyn szkodliwości produktów dla zdrowia żywności. W teorii ekonomicznej wspomniany aspekt współistnienia wyraża się w trzecim wymiarze bezpieczeństwa żywnościowego – adekwatności „zdrowotnej odpowiedniości pojedynczego produktu żywnościowego”⁴¹.

Ujęcie ekonomiczne zdaje się zatem traktować relacje bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego w sposób węższy w porównaniu z ujęciem prawnym. W świetle prawa, przyjmując, że konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego uzasadniona jest ochroną najważniejszych wartości – zdrowia i życia, relacje te zdają się mieć szerszy zakres niż w interpretacji ekonomicznej. Należy jednak podkreślić, że prawne i ekonomiczne znaczenia pojęć *food security* i *food safety* są powiązane. Kryzys bezpieczeństwa żywności wynikać może z chęci osiągnięcia zysku małym kosztem, skutkiem czego są zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi w postaci nadwagi, zaburzeń zdrowia i tym podobne. Z kolei zjawisko *food insecurity* może wynikać z braku środków finansowych, nieopłacalności produkcji lub niewłaściwej dystrybucji środków.

FOOD SECURITY AND FOOD SAFETY – LEGAL ASPECTS

Summary

The subject of the analysis concerns legal aspects of food security and food safety. These two terms, even though similar in wording, have quite different meanings. Both terms refer to the highest, legally protected values: health and life. They differ, however, in their importance in the legal system. The purpose of the study was to define the content and mutual relations between the two terms.

Food safety and food security are coupled with legal obligations to secure them, but the decision how this objective is to be achieved remains a political choice. However, although the failure to secure food safety is subjected to multiple administrative or penal

⁴¹ Zob. bliżej J. Małysz, op. cit., s. 82.

sanctions, the deficiency in food security (security of supply) may entail the political responsibility and sanctions. It seems that the relationship between the term 'food security' and 'food safety' takes the form of coexistence that may lead to identical results in the event of a failure to secure them. Food security opens up the ways to ensure food safety, while even if the food security were in place, but the food were unsafe and hazardous to human health, its consequences might lead to the same effects as those caused by food insecurity, just in a different way.

SICUREZZA ALIMENTARE E IGIENE DEGLI ALIMENTI – ASPETTI GIURIDICI

Riassunto

Le considerazioni hanno per oggetto gli aspetti giuridici della sicurezza alimentare e igiene degli alimenti. I concetti elencati condividono un comune denominatore – la sicurezza dei consumatori. Tuttavia essi hanno differenti significati. Ognuno di essi fa riferimento ai valori fondamentali tutelati dalla legge: la salute e la vita. Ma diverso è il loro peso nel sistema giuridico. Lo scopo delle considerazioni è, tra l'altro, un tentativo di determinare il contenuto di questi concetti e il rapporto tra di loro.

Alla sicurezza alimentare e igiene degli alimenti sono connessi gli obblighi giuridici volti a garantirle. Nella sfera della decisione politica rimangono il modo e la forma della loro attuazione. Se, tuttavia, la mancata garanzia dell'igiene degli alimenti è soggetta a una serie di sanzioni amministrative oppure penali; alla mancata garanzia della sicurezza alimentare (sicurezza dell'approvvigionamento) possono essere collegate la responsabilità e le sanzioni politiche.

Pare che il rapporto fra i termini *food security* e *food safety* sia una coesistenza che, nel caso della loro violazione, potrebbe portare all'identità delle conseguenze. La *food security* apre possibilità di soddisfare il fabbisogno alimentare e di garantire la sicurezza alimentare. Per contro, la *food safety*, anche se la sicurezza alimentare rimane garantita, se il cibo fosse dannoso per la salute, potrebbe portare alle conseguenze identiche alla *food insecurity*, ma in modi diversi.

LUIS ALEXANDER

Agropaliwa – zarys problematyki prawnej*

Rosnący popyt na energię zwiększa znaczenie produkcji biopaliw na świecie. Biopaliwa (tzn. ciekłe lub gazowe paliwa produkowane z biomasy)¹ stanowią odnawialne źródło energii i uzupełniają w tym względzie paliwa kopalne, zwłaszcza w sektorze transportu drogowego. Otrzymuje się je z biomasy, czyli organicznej materii roślinnej lub zwierzęcej, dlatego pochodzą one przede wszystkim z płodów rolnych. Z tego względu zamiennie z określeniem „biopaliwa” można spotkać się z terminem „agropaliwa”, który będzie stosowany w dalszej części rozważań.

Termin ten jest także coraz częściej stosowany przez organizacje społeczne w państwach południowej półkuli, choć ich członkowie wychodzą z założenia, że biomasa pochodzi także z cząstek organizmów żywych, więc i do niej mogłoby znaleźć zastosowanie określenie „biopaliwa”. Nie jest to jednak pogląd powszechnie przyjęty. Nowelizacja art. 18 francuskiego projektu ustawy Grenelle I w sprawie biopaliw zawierała stwierdzenie, że jeżeli rośliny do produkcji paliw nie pochodzą z rolnictwa ekologicznego, termin „biopaliwa”, powinien zostać zastąpiony terminem „agropaliwa”. Jednakże projekt ten został odrzucony podczas drugiego czytania w Zgromadzeniu Narodowym, a następnie przez Senat (czerwiec/lipiec 2009 r.)².

* *Les agrocarburants au plan international. Évolution dans la dernière décennie* (tłumaczenie: Kamila Błażejewska).

¹ 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.

² A. Departe, *Étude prospective sur la seconde génération de biocarburants. Analyse de l'efficacité économique de trois filières de production de substituts au gazole dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique*, „Les Cahiers de la DG Trésor” 2010, nr 3, wrzesień, s. 7.

Agropaliwa mogą być różnie klasyfikowane w zależności od przyjętego kryterium. Mając na uwadze rodzaj materii służącej do ich wytwarzania, wyróżnia się agropaliwa pierwszej i drugiej generacji. Agropaliwa pierwszej generacji wytwarzane są z materii organicznej, którą można wykorzystać także do produkcji pożywienia lub pasz; drugiej zaś składają się z drzewnych, roślinnych i niektórych rolniczych odpadów. Z kolei ze względu na typ materii roślinnej lub zwierzęcej, z której zostały wytworzone, wyróżnia się trzy główne rodzaje agropaliw: agropaliwa z alkoholu z roślin zawierających cukier i skrobię (bioetanol), agropaliwa z roślin oleistych (jak rzepak czy słonecznik – biodiesel) oraz agropaliwa w formie gazowej, wytworzone w procesie fermentacji beztlenowej z odpadów spożywczych, roślinnych i zwierzęcych (biogaz)³.

Agroenergetyka to rozwijająca się dyscyplina prawno-ekonomiczna, a jej rozwój determinują badania naukowe przyczyniające się do globalizacji wymiany handlowej. Rozwój agroenergetyki odzwierciedlają zmiany w regulacji prawnej. Regulacja ta jakby „podaża” za produktem rolnym, od momentu jego wytworzenia do konsumpcji⁴, musi ona uwzględniać wszystkie nowe aspekty przeznaczenia produkcji rolnej, w tym aspekty agroenergetyczne⁵. Na tym tle pojawia się potrzeba analizy i wyjaśnienia ewolucji owej regulacji na szerszym tle społeczno-gospodarczym. Analiza ta powinna uwzględniać lokalny, regionalny i globalny aspekt zagadnienia

³ D. Tilman, *Environmental, Economic, and Energetic Costs and Benefits of Biodiesel and Ethanol Biofuels*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 2006, June; zob. także J. Bonnamoiur i in., *L’Avenir du système agricole et alimentaire mondial*, L’Académie d’Agriculture de France, dokument roboczy przygotowany na sesję 22 listopada 2006 r., s. 25.

⁴ J. Hudault, *Réflexions sur la notion de fruit et de produit et sur le passage du droit agraire au droit agroalimentaire*, w: *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Materiały VII Kongresu l’Union Mondiale des Agraristes Universitaires (UMAU), Piza-Siena, 5-9 listopada 2002 r.

⁵ „Prawo rolne, które zwiększyło znacznie swój przedmiot, z początku agrarne, stało się dziś rolno-spożywcze, rolno-przemysłowe i rolno-środowiskowe, rozszerzyło znacząco swoje podstawy [...], dzisiaj pojęcie »rolno-spożywczy« nie wystarczy, by objąć wszystkie aspekty przeznaczenia produkcji rolnej. Ta terminologia jest tylko częściowo zadowalająca. Nie odzwierciedla bowiem nowych przemysłowych rynków zbytu takich produktów rolnych, jak kukurydza, która służy do wytwarzania materiałów plastikowych, rzepak i inne rośliny oleiste do produkcji olejów napędowych do silników (diesel czy biodiesel), pszenica i kilka pokrewnych odmian zbóż oraz buraków do produkcji etanolu [...] dzisiejsze prawo rolne musi uwzględniać te nowe dane”, J. Hudault, *Du droit agraire au droit agroalimentaire*, „Revue de droit rural” 2008, nr 367, s. 12-14; zob. też idem, *Balance y perspectivas futuras del Derecho rural*, w: P. A. Llombart, *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia 2007, s. 21-32.

objętego tytułem opracowania⁶. W szczególności uwzględnia się produkcję i wykorzystanie agropaliw w ramach rynków Stanów Zjednoczonych, Europy i Ameryki Łacińskiej.

W pierwszej kolejności omówione zostaną aspekty produkcji agropaliw pierwszej generacji. Następnie poruszona zostanie kwestia ewolucji w systemie wytwórczym agropaliw drugiej generacji, których technologiczne rozpowszechnianie wiąże się ze szczególnymi utrudnieniami w państwach rozwijających się. Agropaliwa trzeciej generacji ze względu na nikły obecnie zasięg i znaczenie społeczno-gospodarcze nie zostały uwzględnione w przedstawionych tu rozważaniach.

Obecnie ludzkość stoi w obliczu transformacji, a więc we „wzburzeniu przygotowawczym”⁷, czyli jak pisał S. Mallarmé, w „epoce, w której terażniejszość nie istnieje”, ale w której jedynie „skończyła się przeszłość”, a „przyszłość się spóźnia”⁸. Wyniki postępu technologicznego w rolnictwie prowadzące do globalizacji są nieodwracalne. Ponadto nie da się przewidzieć przemian instytucjonalnych i legislacyjnych, które im towarzyszą. Jedynie wspólne wysiłki społeczności globalnej mogą doprowadzić do uregulowania handlu produktami agroenergetycznymi i związanych z nim konsekwencji dla codziennego życia lokalnych społeczności.

Wysiłki przemysłu w zakresie rozwoju technologii wykorzystania alternatywnych źródeł energii potwierdzają zbliżenie między naukami przyrodniczymi, agronomią a procesami przemysłowymi. Odmiany kukurydzy, soi, rzepaku (zmodyfikowane lub niezmodyfikowane genetycznie) są już wykorzystywane do produkcji energii. Jest przy tym bardzo prawdopodobne, że w przyszłości rozpowszechnienie „zoptymalizowanych” roślin energetycznych zmieni strukturę sektora rolnego.

⁶ J. Hudault, *Du droit agraire au droit agro-industriel*, Académie d'Agriculture de France, sesja 10 grudnia 2008 r., s. 8, opublikowane w „Revue de droit rural” 2008, nr 367, s. 11-14. O praktycznym zastosowaniu tego potrójnego wymiaru w instytucjach szkolnictwa wyższego pisze J. Hudault, *La fondation et l'évolution d'un diplôme juridique au service du monde agricole. Historique du Master de droit européen de l'agriculture et des filières agroalimentaires*, w: *La PAC en mouvement. Évolution et perspectives de la Politique Agricole Commune*, l'Harmattan, Paris 2010, s. 17-23. „Sukces tego kierunku kształcenia zawdzięczany jest potrójnemu wymiarowi jego programu. Ten DESS (*le diplôme d'études supérieures spécialisées*, pol. dyplom specjalistycznych studiów wyższych – przyp. tłumacza) był jedynym, w ramach francuskich uniwersytetów, który podejmował całokształt problemów prawnych dotyczących rolnictwa.

⁷ B. Santos, *Vers un nouveau sens commun juridique*, L.G.D.J., Paryż 2004, sekcja VII.

⁸ F. Orlando, *Les deux faces des symboles dans un poème en prose de Mallarmé*, www.alufc.univ-fcomte.fr/pdfs/439/pdf_9.pdf.

W 2006 r. światowa produkcja agropaliw (etanol i biodiesel) przekroczyła czterdzieści sześć miliardów litrów, to znaczy zaspokoiła jeden procent energii zużywanej na całym świecie⁹. W tym samym roku w Brazylii etanol stanowił znaczną część wszystkich wykorzystanych paliw (poza dieslem) w transporcie drogowym, a w Stanach Zjednoczonych mieszany z benzyną zastępował trzy procent tamtejszej krajowej konsumpcji paliw. Oba kraje zaspokajają dziewięćdziesiąt procent światowego popytu na bioetanol¹⁰. Z kolei gdy chodzi o biodiesel, zgodnie z danymi szacunkowymi Unia Europejska (UE), której produkcja sięga prawie sześciu miliardów litrów, wytwarza około siedemdziesiąt pięć procent światowej produkcji biodiesla¹¹.

Od 1976 r. Brazylia zajmuje pierwsze miejsce wśród państw produkujących agropaliwa¹². Wprowadzana w tym kraju na rynek benzyna musi zostać zmieszana z etanolem i wszystkie stacje benzynowe są zobowiązane do sprzedaży zarówno czystego etanolu, jak i jego mieszanek. W ślad za Brazylią zgoda na mieszanie agropaliw i paliw samochodowych została wprowadzona w wielu państwach, na przykład w Indiach¹³.

Wzrost ceny ropy i prognozy dotyczące osiągnięcia szczytu jej światowego wydobycia (czyli zjawiska gospodarczego nazywanego *peak oil*) sprawiły, że agropaliwa stały się ważnym dodatkowym źródłem energii obok paliw ropopochodnych. Niemniej jednak spodziewana produkcja i handel agropaliwami oraz ich skutki są odmiennie odbierane w różnych państwach lub regionach, których dotyczą.

Agropaliwa przedstawia się jako podstawowe rozwiązanie pozwalające zmniejszyć zależność od ropy naftowej lub jako technologię, dzięki której możliwa jest walka ze zmianami klimatu. W tym kontekście mówi się także, że umożliwią państwom peryferyjnym realizację nowych modeli ekonomicznych, które przyczynią się do wytwarzania zasobów służących rozwojowi ich obszarów wiejskich. Agropaliwa staną się też podstawą rozwoju krajowych źródeł energii służących do zwiększenia wydajności

⁹ J. Bonnamour i in., op. cit., s. 26.

¹⁰ The World Bank, *World Development Report 2008 – Agriculture for Development*, Washington 2007, s. 70, dostępne na: www.siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf.

¹¹ Ibidem, s. 70.

¹² J. Bonnamour i in., op. cit., s. 26. *Statistical Yearbook Agri Energy 2009*, MAPA, Ministry of Agriculture, Brasilia 2009, dostępne na: www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos_portal/anuario_cana_ingles.pdf.

¹³ The World Bank, op. cit., s. 70.

ich infrastruktury wytwórczej. Warto jednakże zauważyć, że w tym sektorze, który wzrasta bez interwencji publicznej, to prywatne przedsiębiorstwa kierują znaczną częścią inwestycji międzynarodowych.

Taki stan rzeczy może doprowadzić do ograniczenia wszelkich oczekiwanych dla państw i regionów peryferyjnych korzyści. Można by zauważyć, że produkcja agropaliw przynosi również korzyści środowisku, jednakże znacznie mniejsze niż na przykład produkcja biogazu czy odnawialnej energii elektrycznej.

W Stanach Zjednoczonych wiele organizacji rolniczych zgodziło się z faktem, że agropaliwa posiadają pewne zalety, przyczyniają się do rozwoju energii odnawialnych i zrównoważonego rolnictwa, sprzyjają przyjaznym cenom dla rolników, wspierają rozwój obszarów wiejskich i ograniczają zasięg praktyki dumpingu wobec towarów podstawowych na rynku światowym. W rezultacie w państwie tym popyt na agropaliwa wzrósł, co zmieniło kontekst debaty wokół Farm Bill (ustawy rolnej) i co może wpłynąć na przebieg negocjacji w dziedzinie rolnictwa na forum WTO. Subsydia dla rolników w Stanach Zjednoczonych nie wpływają na wahania cen, a raczej to ceny rynkowe decydują o wysokości subsydiów. Wzrost produkcji etanolu i rosnące ceny miały natychmiastowe przełożenie na wysokość subsydiów rolnych, które z kwoty dwudziestu czterech miliardów dolarów w 2005 r. obniżone zostały do szesnastu i pół miliarda dolarów w 2006 r.¹⁴ Rosnący popyt na agropaliwa spowodował wzrost cen na surowce rolne, który wpłynął z kolei na podniesienie dochodów rolniczych.

Na tym tle rodzi się zasadniczy problem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, na które nie wpływa jedynie konkurencja sposobów wykorzystania gruntów i intensywność gospodarki rolnej, ale również korelacja między produkcją agroenergii a cenami żywności. Wydaje się, że konflikt między „chlebem a ropą” realnie zagraża bezpieczeństwu żywnościowemu. Po raz pierwszy od trzydziestu lat zauważalne jest odwracanie się tendencji spadku cen produktów rolnych; zboża i rośliny oleiste stają się coraz droższe, tym samym wpływając na wzrost cen produktów mlecznych i mięsa. Skala tego zjawiska związana jest między innymi z rozpowszechnieniem upraw surowców rolnych na cele energetyczne.

Doskonałym przykładem omawianych przemian jest produkcja kukurydzy. W następstwie przyjęcia programu produkcji etanolu przez Stany

¹⁴ Institute for Agriculture and Trade Policy, *A Fair Farm Bill for the World. Series of Papers on the 2007 U.S. Farm Bill*, 2007, s. 4-5.

Zjednoczone cena kukurydzy w 2006 r. wzrosła o ponad dwadzieścia trzy procent, a w latach 2007-2008 – o sześćdziesiąt procent¹⁵. Plony kukurydzy przeznaczone były na produkcję etanolu, ich zagospodarowanie na cele spożywcze uległo ograniczeniu. Opisana sytuacja była efektem polityki wysokich subwencji i realizacji celów ustanowionych przez Stany Zjednoczone w dziedzinie biopaliw¹⁶. W raporcie z 2008 r. dotyczącym rozwoju na świecie (*Agriculture for Development*) Bank Światowy stwierdził, że „przyjmując, iż Stany Zjednoczone są największym eksporterem kukurydzy na świecie, rozwój biopaliw przyczynił się do zmniejszenia zapasów zboża, powodując jednocześnie naciski na ich zwiększenie na światowych rynkach. Produkcja biodiesla jest najbardziej odpowiedzialna za wzrost cen olejów roślinnych (z palmy, soi i rzepaku)”¹⁷.

Widać zatem wyraźnie, że agroenergetyka jest nieodłącznym elementem wpływającym na funkcjonowanie rynków rolnych. Zgodnie z prognozami ceny żywności w ciągu najbliższych dziesięciu lat będą stale rosły, nawet jeżeli rozwijany będzie sektor biopaliw drugiej generacji¹⁸. Regulacje rządowe i wsparcie cen wpłynęły na ewolucję przemysłu etanolowego w Brazylii i Stanach Zjednoczonych – dwóch największych producentów etanolu na świecie. W Brazylii etanol produkowany jest z trzciny cukrowej po cenach konkurujących z cenami ropy naftowej. W Stanach Zjednoczonych stale rosną ceny kukurydzy i gruntów, na których roślina ta jest uprawiana, ponieważ przedsiębiorstwa z przemysłu naftowego konkurują z producentami żywności i pasz o to dobro. Długoterminowa rentowność produkcji etanolu z kukurydzy nie jest jednak pewna, gdyż wymaga wysokiego poziomu ochrony i interwencjonizmu; od 1978 r. etanol stanowi przedmiot wsparcia w postaci dopłat w wysokości pięć-

¹⁵ The World Bank 2007, op. cit., s. 70.

¹⁶ D. McDonald, R. Nair, T. Podbury, B. Sheldrick, D. Gunasekera i B. S. Fisher, *US Agriculture without Farm Support*, ABARE Research Report, Canberra, wrzesień 2006 r., s. 21-22.

¹⁷ The World Bank, op. cit., s. 70.

¹⁸ „W Farm Bill z 2008 r. sekcja poświęcona energii została powiększona i kładzie nacisk na rozwój biopaliw, w szczególności wspierając zastępowanie systemu bazującego na kukurydzy systemem bazującym na celulozie”, Institute for Agriculture and Trade Policy, *Le Farm Bill américain et la Politique Agricole Commune: quelle direction pour demain? Un dialogue international sur les politiques agricoles américaine, canadienne et européenne*, Raport konferencyjny, 14 i 15 maja 2007 r., Charles Sumner School, Washington, DC, s. 8 ; B. Lilliston, *Farm Bill Perpetuates Market Deregulation and Volatility. Small Gains in Bioenergy, Conservation, Local Foods, Food Aid*, Institute for Agriculture and Trade Policy, 13 maja 2008 r., s. 1; zob. też: D. R. Olson, *Farm Bill a Missed Opportunity*, Institute for Agriculture and Trade Policy, 13 maja 2008 r., s. 2.

dziesięciu jeden centów za galon¹⁹, a jego rynek jest chroniony cłem importowym wysokości pięćdziesięciu czterech centów za galon, co ograniczyło import z Brazylii etanolu wytworzonego z tańszej trzciny cukrowej.

„Obecnie, koszty produkcji etanolu z celulozy są wysokie ze względu na trudne procesy technologiczne rozkładu celulozy. Jednakże postęp w tej dziedzinie widoczny jest dzięki rozwijającej się technologii zastosowania nowych niedrogich enzymów wykonujących tę pracę”²⁰.

Kolejne rządy w Stanach Zjednoczonych przekonują opinię publiczną, że agropaliwa sprzyjają poprawie bezpieczeństwa energetycznego i stanowią początek niezależności energetycznej. Mimo to przemysł amerykański popiera ustanowienie globalnego rynku biopaliw. Taki rynek wymusi zniesienie ceł importowych na etanol w Stanach Zjednoczonych, co doprowadziłoby do zwiększenia przywozu tego paliwa z Brazylii i państw półkuli południowej w celu zaspokojenia zapotrzebowania Ameryki Północnej. Te względy stanowią przedmiot debaty społecznej, skoncentrowanej wokół pytania, czy zniesienie ceł importowych nie ugodzi w rozwój i autonomię przemysłu w Stanach Zjednoczonych.

W debacie publicznej w UE agropaliwa uważane są za niskoemisyjną alternatywę dla paliw kopalnych²¹. W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, które za priorytetową obrały produkcję bioetanolu, UE skupia się przede wszystkim na produkcji biodiesla²². Kwestie niezależności i bezpieczeństwa energetycznego są podnoszone w tej debacie w znacznie mniejszym stopniu niż za oceanem. Ogólnie rzecz ujmując, europejscy rolnicy z entuzjazmem przyjęli okazję zwiększenia produkcji agropaliw, a zwłaszcza związaną z nią podwyżkę cen. Deklarują elastyczność produkcji, która pozwoliłaby na rozwój upraw celowych dla agroenergetyki.

Rządy państw europejskich promują produkcję energii odnawialnych, wykorzystując różnorodne środki polityczne i prawne²³. Środki polegające na pomocy publicznej nie tylko stymulują produkcję, lecz również wy-

¹⁹ Galon amerykański odpowiada niecałym czterem litrom (przyp. tłumacza).

²⁰ *Resources*, lato 2007, wyd. 166, Washington, s. 16-19, dostępne na: www.rff.org/Pages/default.aspx.

²¹ P. Velilla, *La bioéconomie, la PAC et l'OMC ou le droit entre développement durable et terra incognita*, w: *XXIVe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural*, Caserta, 26-29 września 2007 r., Comité Européen de Droit Rural, 2007, s. 6-8.

²² F. Jacquet, L. Bamière, J.-C. Bureau, L. Guinde i in., *Les enjeux du développement des biocarburants dans l'Union européenne*, „INRA Recherches en économie et sociologie rurales”, nr 2-3, wrzesień 2007 r.

²³ P. Velilla, op. cit, s. 6-8.

mianę międzynarodową. Każde państwo członkowskie UE do 2020 r. zobowiązało się osiągnąć dziesięcioprocentowy udział biopaliw we wszystkich paliwach transportowych. W 2010 r. wykorzystanie agropaliw stanowiło niemal sześć procent ogólnego zużycia wszystkich paliw w UE, co oznacza, że w najbliższych latach należy zwiększyć ten wskaźnik co najmniej o kolejne cztery procent.

Polityka europejska w tej dziedzinie została dobrze opisana w Komunikacie Komisji z 8 lutego 2006 r.²⁴ W tym dokumencie wyznaczone zostały trzy cele. Pierwszy cel dotyczy dalszej promocji biopaliw w UE i krajach rozwijających się oraz zagwarantowania, że ich produkcja i wykorzystywanie ma globalnie pozytywne skutki dla środowiska i że przyczyniają się one do realizacji celów strategii lizbońskiej. Chodzi tu przede wszystkim o potwierdzenie celów z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/30/WE z 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych²⁵.

Drugim celem wyznaczonym w strategii było przygotowanie do stosowania biopaliw na szeroką skalę dzięki poprawie ich konkurencyjności cenowej poprzez optymalizację wyspecjalizowanych upraw energetycznych, prowadzenie badań nad biopaliwami drugiej generacji oraz wspieranie wprowadzania ich do obrotu w drodze rozszerzenia zakresu projektów demonstracyjnych i usuwania barier o nietechnicznym charakterze.

Jako trzeci cel, Komisja Europejska wyznaczyła badanie możliwości otwierających się przed krajami rozwijającymi się – w tym tych, które zostały poszkodowane w wyniku reformy systemu cukrowego UE – w zakresie produkcji roślin energetycznych i biopaliw oraz określenie roli, jaką mogłaby odgrywać UE we wspieraniu rozwoju zrównoważonej produkcji biopaliw.

Z kolei dyrektywa Rady nr 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej²⁶ pozwala państwom członkowskim przyznawać ulgi podatkowe, które są uznawane za pomoc państwa i nie mogą być stosowane bez uprzedniej zgody Komisji Europejskiej²⁷. Jednakże wiele państw nie jest w stanie

²⁴ Strategia UE na rzecz biopaliw, w: KOM (2006) 34 wersja ostateczna.

²⁵ Dz. Urz. WE L 123 z 17 maja 2003 r.

²⁶ Dz. Urz. WE L 283 z 31 października 2003 r.

²⁷ P. Velilla, op. cit., s. 6 i 8, na temat pomocy państwa w sektorze rolnym zob. też: J.-M. Communier, *Le droit communautaire des aides d'État*, L.G.D.J., Paryż 2000, s. 1 i 137-139;

samodzielnie pokryć swych potrzeb energetycznych i zamierza zwiększyć import produktów energetycznych. Wyznaczając cele udziału biopaliw w ogólnej wielkości paliw wykorzystywanych w transporcie (5,75 procent do 2010 r.) UE wyszła z założenia, że od jednej trzeciej do nawet ponad trzech czwartych agropaliw będzie pochodziło z importu. Z tego względu cele wyznaczone na poziomie europejskim nie będą mogły zostać zrealizowane bez wpływu na ceny na rynkach międzynarodowych²⁸.

Europa, w odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych, nie dysponuje wielką powierzchnią gruntów rolnych, dlatego tym bardziej kontrowersyjna jest wizja rozwijania sektora agropaliw. Konieczne byłoby zagospodarowanie trzynastu milionów hektarów ziemi, aby uniezależnić podaż agropaliw na potrzeby UE od krajów spoza jej terytorium. Oznacza to, że około dwadzieścia procent całkowitej powierzchni gruntów rolnych miałyby zostać przeznaczone na uprawy roślin energetycznych²⁹. Zapotrzebowanie będzie wynosić około trzynastu milionów hektarów, czyli nieco mniej niż dwadzieścia procent powierzchni przeznaczonej dzisiaj pod uprawy rolne w UE-25. Wykorzystanie takiej powierzchni na cele energetyczne będzie miało znaczący wpływ na ceny rolne w UE, ponieważ już jest on zauważalny w przypadku zagospodarowania mniejszej powierzchni. W 2007 r. niemal trzy miliony hektarów było wykorzystywane do upraw roślin energetycznych, a dodatkowe trzy miliony hektarów zostały pozostawione odłogiem w celu przygotowania ich do tego rodzaju zasiewu w 2010 r.³⁰

Zgodnie ze stanowiskiem niektórych środowisk związanych z ekologią, narzucone przez państwo zwiększenie popytu na agropaliwa jest sprzeczne ze zrównoważoną i ekologiczną uprawą biomasy, gdyż wpływa ono na znaczną część rynku³¹. Można się zatem obawiać, że zwiększenie wielkości importowanej biomasy skomplikuje znacznie wprowadzanie społeczno-ekologicznych norm prawa międzynarodowego. Co więcej, wsparcie polityczne importu biomasy zagraża skuteczności i wiarygodności

C. Blumann, *La réforme de la Politique Agricole*, „Cahiers de Droit Européen” 40, 2004, nr 3-4, s. 297-335; interesująca analiza nowych tendencji w prawie rolnym przedstawiona została w: R. Budzinowski, A. Suchoń, K. Błażejewska, *Rapport national, Pologne, XXVI^{ème} Congrès et Colloque Européens de Droit Rural, Comité Européen de Droit Rural, Bukareszt, 21-24 września 2011 r.*, s. 15-16.

²⁸ F. Jacquet, L. Bamière i in., op. cit.

²⁹ Ibidem.

³⁰ P. Velilla, op. cit., s. 6 i 8.

³¹ F. Jacquet, L. Bamière i in., op. cit.

systemów certyfikacji jej zasobów wprowadzonych przez Niemcy i inne państwa pragnące zagwarantować zgodność agroenergii z kryteriami zrównoważonego rozwoju³².

W 2020 r. rozwój sektora biopaliw pierwszej generacji na dotychczasowym poziomie negatywnie wpłynie na bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność dla ludzi i zwierząt i doprowadzi do wzrostu cen upraw polowych. Natomiast prognozy pokazują, że stopniowe wprowadzanie biopaliw drugiej generacji, częściowo zastępujących pierwszą generację biopaliw od 2015 r., pozwoli ograniczyć negatywne następstwa biopaliw na bezpieczeństwo dostaw żywności na świecie, choć ich nie wyeliminuje³³. W tym miejscu powstaje pytanie, czy system certyfikacji dla zrównoważonych agropaliw wprowadzony przez UE³⁴ i niektóre państwa członkowskie pozwoli zagwarantować przestrzeganie standardów ekologicznych i społecznych.

W Niemczech projekt dekretu w sprawie zrównoważonego wykorzystania biomasy (BioNachV)³⁵, przyjęty przez rząd związkowy 5 grudnia 2007 r., zawiera postanowienia dotyczące ekologicznych aspektów omawianej problematyki³⁶. Przewiduje – z jednej strony – wymogi środowiskowe, które mają zapewnić zrównoważoną produkcję biomasy na agropaliwa, a z drugiej – zakazuje uprawy biomasy na obszarach uznanych za „grunty rolne o dużej wartości przyrodniczej”. Ponadto, wspomniany dekret wprowadził wymóg posiadania przez agropaliwa „potencjału redukcji gazów cieplarnianych” w wysokości trzydziestu procent w porównaniu z paliwami kopalnymi, wskaźnik ten ma zwiększyć się do czterdziestu procent od 2011 r.³⁷ Zgodność z tymi wymogami ma być

³² O procesach certyfikacji w Europie zob.: A. Prieur-Vernat, *Biomasse, biocarburants, évaluation environnementale: vers un processus de certification?*, Académie d'Agriculture de France, sesja 12 grudnia 2007 r.

³³ A. Forslund, *Biocarburants de deuxième génération: enjeux et perspectives économiques des utilisations énergétiques de la biomasse*, Académie d'Agriculture de France, sesja 10 marca 2009 r., s. 2.

³⁴ H. Fehrenbach, J. Giegrich, U. Sayer i in., *Criteria for Sustainable Bioenergy Use on a Global Scale*, Insitut für Energie und Umweltforschung, Heidelberg-Freiburg-Bonn, styczeń 2008 r., s. 2, dostępne na: www.ifeu.de/nachhaltigkeit/pdf/executive_summary_criteria_sustainable_biomassEN.pdf.

³⁵ *Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Erzeugung von zu Biokraftstoffen verwendeter Biomasse (Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung – BioNachV)*, cytowany przez: H. Fehrenbach, J. Giegrich, U. Sayer, ibidem.

³⁶ Ibidem, podobna krytyka była podniesiona podczas kolokwium 5 grudnia 2007 r. *Agroenergie versus Ernährungssouveränität? Ölpalmlantagen und Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien*, Berlin-Kreuzberg, www.fdcl-berlin.de/index.php?id=1362.

³⁷ Ibidem.

potwierdzona certyfikatem. Jednak nie uwzględniono w nim problemów pośredniej zmiany użytkowania gruntów, na przykład przenoszenia pastwisk do doliny Amazonki w Brazylii w wyniku zastępowania dotychczasowych pastwisk przez uprawy roślin energetycznych³⁸.

Największą wadą niemieckiego dekretu w sprawie zrównoważonego wykorzystania biomasy jest brak odwołania się do praw człowieka i podstawowych norm społecznych. Ani prawo do odpowiedniego wyżywienia, ani Międzynarodowy pakt praw człowieka i obywatela, ani podstawowe prawa pracy określone przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP) ani nawet Konwencja nr 169 MOP (dotycząca ludności tubylczej i plemiennej) nie znalazły w nim odniesienia³⁹.

Niektóre organizacje ekologiczne ostro krytykują strategię rozwoju wykorzystania agropaliw, zwracając uwagę na jej negatywne konsekwencje widoczne w Europie, a w szerszym ujęciu – także w państwach rozwijających się. Ostrzegają przy tym, że produkcja na wielką skalę może doprowadzić do utraty różnorodności biologicznej w Europie. Sektor agropaliw już przyczynia się do zachwiania zrównoważonego rozwoju w państwach na południowej półkuli, czyli w regionach istotnych dla światowego systemu produkcji, ich produkcja bowiem odpowiada na popyt Europy i Azji. „Biopaliwa w ujęciu ogólnym i w skali świata są przyczyną zwiększonej wycinki drzew tropikalnych na rzecz upraw palmowca, którego olej jest przekształcany w diestr wykorzystywany w samochodach napędzanych dieslem, i konkurują z produkcją na cele żywnościowe, powodując wzrost cen, podczas gdy zjawisko głodu i niedożywienia stale się powiększa i dotyka obecnie około ośmiuset pięćdziesięciu milionów ludzi na świecie; zmusza ludność autochtoniczną do opuszczania zamieszkanich terenów ze względu na aktywność plantatorów; biopaliwa nie emitują mniej dwutlenku węgla w trakcie spalania niż paliw kopalne, są też źródłem większej ilości lokalnych zanieczyszczeń niż paliwa konwencjonalne”.

Podsumowując, debata publiczna dotycząca agropaliw w Europie charakteryzuje się aktywną krytyką ich modelu produkcji i konsumpcji sprzecznych z zasadami zrównoważonego rozwoju⁴⁰.

³⁸ F. Jacquet, L. Bamiere, op. cit.

³⁹ F. Mingorance, *The Flow of Palm Oil Colombia – Belgium/Europe. A Study from a Human Rights Perspective*, listopad 2006 r., s. 72-74. Szczególnie poruszający był referat M. Hurtado Lidoro, *Proceso de Comunidades Negras en Colombia*, podczas sympozjum 5 listopada 2007 r. (zob. *Agroenergie*, op. cit.).

⁴⁰ F. Jacquet, L. Bamière i in., op.cit.

Technologie produkcji agropaliw pierwszej generacji łączy wspólny aspekt związany z przekształcaniem na paliwa płodów rolnych z produkcji na cele żywnościowe. Technologia drugiej generacji rozwija się dzięki wysiłkom w dziedzinie badań naukowych, a jej podstawą jest wytwarzanie agropaliw z lignocelulozy – substancji powszechnie dostępnej na całej planecie⁴¹. Pojęcie „wytwarzanie” odsyła w pierwszej kolejności do wykorzystywanych źródeł węgla odnawialnego i zasobów roślinnych pozyskiwanych, by do niego dotrzeć. O ile pierwsza generacja korzystała ze skrobi, cukrów bezpośrednio fermentowanych i olejów roślinnych pozyskanych w szczególności ze zbóż, trzciny cukrowej i roślin oleistych oraz tłuszczów zwierzęcych, o tyle druga generacja czerpie z części lignocelulozowych pochodzących z roślin jednorocznych i wieloletnich, produktów ubocznych i odpadów, a trzecia generacja wykorzystuje algi i mikroalgi.

Trzy generacje biopaliw wyróżnia się na podstawie wykorzystywanego do ich produkcji surowca i zależy od stanu nauki w tej dziedzinie. Obecnie jedynie biopaliwa pierwszej generacji są produkowane na skalę przemysłową. Druga i trzecia generacja biopaliw są nadal przedmiotem badań, a ich produkcja przemysłowa przewidywana jest nie wcześniej niż na lata 2012-2020. (W niemieckim Fryburgu istnieje wprawdzie pilotażowa instalacja produkująca piętnaście tysięcy ton syntetycznego oleju napędowego drugiej generacji rocznie, ale jest to przedindustrialna skala produkcji)⁴². Technologie drugiej generacji przekształcające biomasę lignocelulozową⁴³ mają wiele zalet w porównaniu z agropaliwami pierwszej generacji⁴⁴. To wyróżnienie różnych generacji biopaliw uwidacznia trzy ważne aspekty: główne przeznaczenie wykorzystywanej biomasy – żywnościowe lub nieżywnościowe, konkurencję w sposobie użytkowania

⁴¹ F. Houllier, *Biocarburants de deuxième génération: introduction aux défis scientifiques, biologiques, technologiques et économiques. Introduction*, Académie d'Agriculture de France, sesja 10 marca 2010 r., s. 1.

⁴² A. Departe, *Étude prospective sur la seconde génération de biocarburants. Analyse de l'efficacité économique de trois filières de production de substituts au gazole dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique*, „Les Cahiers de la DG Trésor” 2010, nr 3, wrzesień, s. 7; zob. także M. J. O'Donohue, *Les voies biologiques de la conversion de la biomasse, aujourd'hui et demain*, Académie d'Agriculture de France, sesja 12 grudnia 2007 r. oraz L. Bamière, J.-C. Bureau, L. Guinde, H. Guyomard, F. Jacquet, D. Treguer, *Prospects for EU Biofuel Production and Trade*, „TRADEAG – Agricultural Trade Agreements Working Papers”, lipiec 2007 r., s. 25.

⁴³ É. Chonemile, *Du diester au biodiesel un succès français à vocation universelle. Introduction*, Académie d'Agriculture de France, sesja 11 marca 2009 r.

⁴⁴ F. Houllier, op. cit.

gruntów, efektywność energetyczną na jednostkę powierzchni różnych systemów produkcji biomasy. Agropaliwa drugiej generacji wytworzone z odpadów pochodzenia rolniczego lub leśnego lub upraw rolnych niezdatnych do spożycia pozwalają ograniczyć konkurencję z sektorem żywnościowym⁴⁵.

Rozwój technologii agropaliw drugiej generacji oznacza urzeczywistnienie wspólnych wysiłków, będących częścią procesu przejścia do gospodarki niskoemisyjnej. Z tego względu produkcja agropaliw drugiej generacji, korzystna z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego, może stać się wyjątkową szansą w zakresie technologii i gospodarki dla rolnictwa i leśnictwa.

Wytwarzanie surowców rolnych do produkcji agropaliw drugiej generacji może być postrzegane także jako szansa dla wzrostu produkcji rolnej i rozwoju obszarów wiejskich w państwach rozwijających się. Trzeba jednak zauważyć, że szansa ta może być wykorzystana tylko wówczas, gdy wiedza i technologie produkcji agropaliw zostaną wdrożone do lokalnych systemów produkcji energii, a procesy produkcji będą uwzględniać lokalne warunki i poziom życia – nie będą przyczyniać się do ograniczania ilościowego czy jakościowego produkcji żywności.

„Komisja zaleca, by szczególną uwagę poświęcić nie tylko dostępowi do technologii produkcji biopaliw, ale także równemu rozdziałowi praw własności intelektualnej związanych z ich rozwojem. [...] Na przykład w krajach rozwijających się systemy upraw mieszanych »żywność-paliwa« mogą umożliwić społecznościom wiejskim stać się samowystarczalnymi energetycznie, jednocześnie poprawiając wydajność pól rolnych i dywersyfikując źródła ich dochodu. Społeczności wiejskie mogą także czerpać dodatkowe dochody z lokalnych i regionalnych rynków biopaliw»⁴⁶.

Warto dodać w tym miejscu, że przypisując znaczenie świadczeniom rynku, nie powinno pomijać się występujących w tym kontekście pewnych wartości społecznych (kolektywnych) i związek między tymi dwoma wymiernymi nie może zostać zdominowany przez logikę handlu.

⁴⁵ A. Forslund, op. cit., s. 4.

⁴⁶ Comité Consultatif Commun d'Éthique pour la Recherche Agronomique, *Relever le défi alimentaire et celui de la valorisation non alimentaire des productions agricoles. Le cas des biocarburants liquides, avis adopté par le comité*, 19 marca 2010 r., s. 16. Rozwój lokalny tych technologii i zestawienie porównawcze obu generacji biopaliw mogą być postrzegane na pierwszy rzut oka jako wzajemnie sprzeczne, zob.: *Agrocarburant: un éthanol à base de manioc expérimenté en Colombie*, „Info rédaction” z 30 sierpnia 2009 r.

Potrzebna jest refleksja nad sposobem nadania materialnego znaczenia wartościom, które leżą u podstaw wyborów prawnych i politycznych. Gdy chodzi o dyscyplinę agroenergetyczną, wyznaczone cele wpływają zasadniczo na warunki życia społeczności na całym świecie i pomagają ustalić przesłanki ustanowienia hierarchii wyrażonej w normatywnej dystynkcji pomiędzy ceną a godnością⁴⁷.

Obrót produktami agroenergetycznymi w gospodarce globalnej prowadzi do ekspansji i ujednolicenia, im bardziej zaznaczają się potrzeby konsumpcji i dystrybucji, tym bardziej rośnie kapitał i jego kumulacja. W rezultacie stosowanie technologii produkcji agropaliw przez rolników w państwach rozwijających się stoi pod znakiem zapytania, ponieważ nie są oni w stanie konkurować z nowoczesnym rolnictwem. Drobne gospodarstwa rolne skupiają najmniej uprzywilejowaną część populacji na świecie i często są skazane na likwidację. Należałoby zatem przywrócić rolnictwo wiejskie, które odpowiadałoby jednocześnie na wyzwania energetyczne i potrzebę wielofunkcyjności obszarów wiejskich⁴⁸. Forma gospodarcza i prawna takich gospodarstw powinna zaś uwzględniać kolektywny charakter pracy ludzkiej⁴⁹.

AGROFUELS – AN OUTLINE OF LEGAL ISSUES

Summary

The growing demand for energy increases the importance of biofuels (agrofuels) production worldwide. This paper focuses on the production and use of agrofuels on the markets of the USA, Europe and Latin America. A special attention has been given to the agrofuels of the first and the second generation.

The increase in demand for agrofuels has resulted in higher prices of agricultural raw materials. This, in turn has increased rural incomes. Against this background rises a fundamental issue of food security that is not only dependent on the competitive land use and intensity of agriculture, but also on the correlation between the agroenergy production and food prices. In the author's opinion the conflict between 'bread and fuel' is a real threat to food security.

⁴⁷ J.-M. Boussard, H. Delorme, *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*, L'Harmattan, Paris 2007, s. 22.

⁴⁸ J. Hudault, *L'agriculture multifonctionnelle: aspects juridiques*, XVIIe Congrès Européen de Droit Rural, Comité Européen de Droit Rural, 13-16 października 1993 r., Interlaken, Comité Européen de Droit Rural, Paris 1999, s. 709-719, s. 711.

⁴⁹ X. Beulin, *Allocution*, Académie d'Agriculture de France, sesja 11 marca 2009 r., s. 4.

**GLI AGROCARBURANTI:
UN ABBOZZO DI PROBLEMATICA GIURIDICA**

Riassunto

La crescente domanda di energia fa aumentare l'importanza della produzione dei biocarburanti (agrocarburanti) nel mondo. L'articolo tratta in particolare di produzione e utilizzo di agrocarburanti, specie nell'ambito dei mercati degli Stati Uniti dell'America del Nord, dell'Europa e dell'America Latina. Le considerazioni riguardano soprattutto gli agrocarburanti di prima e seconda generazione.

La crescente domanda di biocarburanti ha portato alla crescita dei prezzi di materie prime agricole, la quale a sua volta ha contribuito a incrementare il reddito degli agricoltori. Su questo sfondo sorge un problema fondamentale riguardante la garanzia della sicurezza alimentare, sulla quale non incide solo la concorrenza dei modi di sfruttamento del suolo e l'intensità dell'attività agricola, ma anche la correlazione tra produzione di agroenergia e prezzo degli alimenti. Secondo l'autore il conflitto tra "pane e petrolio" costituisce una vera e propria minaccia alla sicurezza alimentare.

BARTOSZ KURAŚ

**Zasada „zanieczyszczający płaci”
a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby
spowodowane działalnością rolniczą
(zagadnienia wybrane)**

1. Uwagi wprowadzające

Działalność rolnicza znacząco wpływa na środowisko, z którego korzysta, a w szczególności na glebę, bez której nie mogłaby być prowadzona. Może ona przyczynić się do polepszenia jakości gleby, czyli pozytywnie wpływać na środowisko, bądź przynajmniej nie powodować jej pogorszenia, ale również może spowodować jej zanieczyszczenie¹. Dlatego ochrona gleby przed zanieczyszczeniem oraz określenie podmiotu zobowiązanego do przeprowadzenia jej rekultywacji, gdy zanieczyszczenie wystąpi, ma podstawowe znaczenie dla tego działu gospodarki.

Związek między rolnictwem a środowiskiem jest oczywisty. Podobne relacje charakteryzują prawo ochrony środowiska i prawo rolne². Jako przykład wzajemnego oddziaływania prawa rolnego i prawa ochrony środowiska można wskazać zakres obowiązywania zasady „zanieczyszczający płaci” w rolnictwie, która jest jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska.

¹ Tak R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 217 (i powołana tam literatura).

² O wzajemnej relacji rolnictwa i środowiska zob. szerzej R. Budzinowski, op. cit., s. 216 i n.; G. Bivona, *Rolnictwo i środowisko w politykach Unii Europejskiej*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 45 i n.; A. Pankau, *Rolnictwo a środowisko. Ekologizacja prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 23 i n.

Zasadę zanieczyszczający płaci konkretyzuje przede wszystkim ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³. Przepisy tej ustawy regulują zasady odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby przez podmioty w niej wskazane, w tym przez podmioty prowadzące działalność rolniczą. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zasada zanieczyszczający płaci odnosi się w takim samym stopniu do rolnictwa, jak i innych rodzajów działalności⁴. Pojęcie podmiotu korzystającego ze środowiska, którym posługuje się ustawa o zapobieganiu szkodom, obejmuje podmioty prowadzące działalność rolniczą. Dodatkowo, ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵ odsyła do ustawy o zapobieganiu szkodom⁶, a w zakresie, w którym odesłanie to nie ma zastosowania, samodzielnie kształtuje obowiązek rekultywacji, nakładając go również na sprawcę⁷.

Zagadnienia będące przedmiotem rozważań analizowane są przede wszystkim przez przedstawicieli nauki prawa ochrony środowiska⁸. Kwestie dotyczące zakresu obowiązywania w rolnictwie zasady zanieczyszczający płaci, w tym jej ograniczeń, nie są jednak szerzej opisane⁹. Tematyka ta zaś jest istotna dla działalności rolniczej, gdyż przesądza chociażby

³ Dz. U. Nr 75, poz. 493 (dalej jako: ustawa o zapobieganiu szkodom).

⁴ Zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawa ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 436.

⁵ Tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266.

⁶ Art. 22a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁷ Art. 20 i n. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który urzeczywistnia omawianą zasadę, nie używając jednak pojęcia „zanieczyszczenie”, ale „utrata” albo „ograniczenie wartości użytkowej gruntów”.

⁸ M. Pchałek, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 170 i n.; P. Korzeniowski, op. cit., s. 424 i n.; A. Lipiński, *Z problematyki zasady „zanieczyszczający płaci”*, w: H. Lisicka, *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*, Wrocław 2008, s. 143 i n.; A. Barczak, *Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska*, w: Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe, 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 271 i n.; M. Kloepfer, *Umweltrecht*, München 2004, s. 189 i n. Zob. także komentarze do ustawy o zapobieganiu szkodom: W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007 oraz B. Rakoczy, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2008. Również podręczniki akademickie omawiają zasadę zanieczyszczający płaci, zob. np.: J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 35 i n.; J. Jendrońska, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 536 i n.; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002, s. 33.

⁹ Inaczej w literaturze zagranicznej: M. Rosso Grossman, *Agriculture and the Polluter Pays Principle*, London 2009; A. Germanò, *L'agricoltura ed il principio "chi inquina paga"*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr 3, s. 261.

o tym, kto jest obowiązany do podjęcia działań zapobiegawczych i naprawczych w przypadku zanieczyszczenia gleby: sprawca zanieczyszczenia, władający powierzchnią ziemi czy organ ochrony środowiska.

Dlatego celem artykułu jest ocena, w jakim stopniu zasada zanieczyszczający płaci znajduje zastosowanie w wypadku zanieczyszczenia gleby spowodowanego działalnością rolniczą. Chodzi tu także o ustalenie, w jakim stopniu uzasadnione są ograniczenia tej zasady wynikające z ustawy o zapobieganiu szkodom.

2. Zasada zanieczyszczający płaci – ogólna charakterystyka

Zasada zanieczyszczający płaci jest jedną z naczelných zasad prawa ochrony środowiska nie tylko polskiego, ale wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁰. Stanowi ona filar polityki ekologicznej UE¹¹, począwszy od I Programu działania z 1973 r.¹², a swój normatywny wyraz znajduje w wielu aktach prawnych. *Expressis verbis* nawiązuje do niej art. 191 ust. 2 TfUE, zgodnie z którym polityka UE w dziedzinie środowiska naturalnego opiera się między innymi na zasadzie zanieczyszczający płaci. Odwołuje się do niej również dyrektywa nr 2004/35/WE z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu¹³. Żaden z aktów prawa wspólnotowego nie określa jednak w sposób kompleksowy zakresu i reguł odpowiedzialności zanieczyszczającego, a także nie przesądza, czy zanieczyszczający ma ponosić całość kosztów zapobiegania zanieczyszczeniu i kosztów rekultywacji zanieczyszczonej gleby.

¹⁰ Angielska *polluter pays principle*; niemiecka *Verursacherprinzip* bądź francuska *principe pollueur-payeur*.

¹¹ Art. 191 ust. 2 TfUE. Omawiana zasada służyć ma realizacji podstawowych zadań UE, tj. trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest m.in. wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Zob. też art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010, C 83/15.

¹² Dz. Urz. WE 1973, C 112/1. Bliżej o rozwoju tej zasady zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 424 i n. Rozwój tej zasady na arenie międzynarodowej por. M. Rosso Grossman, op. cit., s. 3 i n.

¹³ Pkt 20 preambuły oraz art. 1 dyrektywy nr 2004/35/WE, Dz. Urz. UE L 143/56, s. 56. Postanowienia tej dyrektywy implementuje wspomniana już ustawa o zapobieganiu szkodom.

W Polsce zasada zanieczyszczający płaci ujęta została w art. 86 Konstytucji RP¹⁴, zgodnie z którym każdy ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie zanieczyszczenie środowiska. Zasadę tę powtarza ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁵, stanowiąca swoistą *lex superior* polskiego prawa ochrony środowiska¹⁶. Zgodnie z art. 7 POŚ – kto powoduje zanieczyszczenie środowiska ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, a ten kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu.

W literaturze przyjmuje się, że zasada zanieczyszczający płaci przesądza o tym, iż to podmiot, który wyrządził bądź wyrządza szkodę w środowisku (sprawca zanieczyszczenia), a nie społeczeństwo (Skarb Państwa), powinien być odpowiedzialny za skutki szkody. W szczególności powinien ponosić koszty przywrócenia stanu poprzedniego. Zasada ta jest ujmowana dwojako, w znaczeniu węższym i szerszym¹⁷.

W znaczeniu węższym dotyczy ona odpowiedzialności odszkodowawczej określonej w Kodeksie cywilnym oraz zapobiegawczo-naprawczej określonej w ustawie o zapobieganiu szkodom. Znajduje ona również wyraz w innych przepisach nakładających obowiązek zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko i obowiązek przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego¹⁸.

W znaczeniu szerszym omawiana zasada dotyczy wszelkich instrumentów mających na celu przypisanie sprawcy ponoszenia kosztów zanieczyszczenia. Są to przede wszystkim obowiązki spełnienia określonych norm oraz powiązane z nimi odpowiednie instrumenty finansowe. Wśród tych ostatnich wskazać można te, które dotyczą wszystkich korzystających ze środowiska (np. obciążanie kosztami określonych działań, co

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 (dalej jako: Konstytucja RP).

¹⁵ Tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 25 poz. 150 (dalej jako: POŚ).

¹⁶ O znaczeniu POŚ dla polskiego prawa ochrony środowiska zob. M. Górski, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 13 i n.

¹⁷ P. Korzeniowski, op. cit., s. 424 i n.; M. Pchalek, op. cit., s. 171 i n.; J. Stelmasiak, op. cit., s. 35 i n.; J. Jendrośka, M. Bar, op. cit., s. 536 i n.; A. Barczak, op. cit., s. 277; S. Bell, D. McGillivray, *Environmental Law*, Oxford 2008, s. 55, 244. Tak również M. Górski, w: J. Jendrośka (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 101 i n.; B. Rakoczy, B. Wierzbowski, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010, s. 95.

¹⁸ Obowiązki te wynikają bezpośrednio z ustawy bądź aktualizują się po podjęciu czynności przez odpowiednie organy. Zob. np. art. 362 POŚ i n.

zapewniać ma spełnianie norm, opłaty za korzystanie ze środowiska¹⁹), oraz takie, które dotyczą tylko tych korzystających ze środowiska, którzy naruszają przepisy (np. kary bądź opłaty podwyższone)²⁰. Natomiast osobną grupę stanowią instrumenty finansowe mobilizujące do spełniania określonych norm (np. subsydia, kredyty preferencyjne). Mają one zapewnić osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska przez ukierunkowane działania rynkowe²¹.

Wskazuje się na trzy rodzaje norm służących realizacji zasady zanieczyszczający płaci: normy jakości środowiska, normy dotyczące produktów oraz normy technologiczne²². Systemy normatywne pozwalają nakładać na określone podmioty obowiązek przestrzegania minimalnych wymogów środowiskowych. W odniesieniu do zanieczyszczenia gleby pierwszorzędne znaczenie mają normy jakości środowiska określające standardy jakości gleby²³. Opłaty zaś pełnią przede wszystkim funkcję bodźcową i zapobiegawczą (stymulacja do wprowadzania do środowiska jak najmniejszej ilości zanieczyszczeń) oraz redystrybucyjną (uzyskane środki powinny być przeznaczane na poprawę jakości środowiska)²⁴.

O szerokim zakresie zastosowania zasady zanieczyszczający płaci przesądza samo pojęcie zanieczyszczenia, ujęte dość szeroko i w oderwaniu od ewentualnej bezprawności bądź legalności działania sprawcy²⁵.

Przeciwnieństwem zasady „zanieczyszczający płaci” jest zasada „społeczeństwo płaci”²⁶, zgodnie z którą to społeczeństwo (Skarb Państwa), a nie zanieczyszczający, ponosi koszty zanieczyszczenia²⁷. Zasada ta dotyczy sytuacji, w których sprawca zagrożenia lub zanieczyszczenia nie

¹⁹ Zob. B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 7, s. 78.

²⁰ Zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 37.

²¹ Zob. M. Kloepfer, op. cit., s. 190; P. Korzeniowski, op. cit., s. 425; M. Rosso Grossman, op. cit., s. 8.

²² Zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 428 i n.; M. Pchałek, op. cit., s. 172 i n.

²³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi, Dz. U. Nr 165, poz. 1359.

²⁴ Szerzej zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 430 i n.; W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009, s. 32.

²⁵ Definicję ustawową zanieczyszczenia określa art. 3 pkt 49 POŚ. Z kolei pojęcie emisji zdefiniowane jest w art. 3 pkt 4 POŚ, a definicję tę uzupełnia art. 6 pkt 5 ustawy o zapobieganiu szkodom.

²⁶ W literaturze również wymieniona zasada ujmowana jest jako „zasada powszechnego obciążania społeczeństwa kosztami usuwania szkód środowiskowych”; zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 432. Zob. również (odnośnie do *Gemeinlastprinzip*) M. Kloepfer, op. cit., s. 195.

²⁷ Normatywne podstawy tej zasady zob. np. art. 16 i 23 ustawy o zapobieganiu szkodom.

może zostać zidentyfikowany bądź nie może z jakichś obiektywnych względów ponieść kosztów działań zapobiegawczo-naprawczych (np. w związku z upadłością). Odnosi się ona również do sytuacji, w których z jakichś szczególnych powodów Państwo zdecydowało się ponieść koszty zanieczyszczenia. Obciążenie Skarbu Państwa kosztami zanieczyszczenia jest uzasadnione szczególną rolą Państwa, którego obowiązkiem jest ochrona środowiska²⁸. Dlatego wydaje się, że decyzja, do jakiego stopnia Państwo może ponosić koszty zanieczyszczenia, jest rozstrzygnięciem politycznym, choć w świetle zasady zanieczyszczający płaci wymagającym zawsze szczególnego uzasadnienia. Uzasadnieniem takim może być na przykład ochrona miejsc pracy, konkurencji i podmiotów słabszych lub eliminowanie różnic w rozwoju regionalnym.

Zasada ponoszenia kosztów przez społeczeństwo jest często stosowana w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność rolniczą. Dla przykładu można wskazać system subsydiów pośrednich lub bezpośrednich na inwestycje proekologiczne, mające podnieść poziom ochrony środowiska w wyniku zmniejszenia zanieczyszczenia generowanego przez rolnictwo.²⁹ Rolnictwo jest przy tym jednym z działów gospodarki w UE silnie subwencjonowanym środkami publicznymi. Są one często przyznawane właśnie na promowanie technik rolniczych zgodnych z wymogami ochrony środowiska. Subwencjonowane inwestycje proekologiczne można traktować jako działania zapobiegawcze, w których część kosztów ponosi społeczeństwo, a część – zanieczyszczający. Takie działanie jest jednak uzasadnione w świetle celów polityki rolnej i środowiskowej UE³⁰.

Do odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby odnosi się również zasada „władający powierzchnią ziemi płaci”³¹. Istota tej zasady sprowadza się do założenia, że władający powierzchnią ziemi jest odpowiedzialny za ziemię, którą włada. W razie wystąpienia zagrożenia lub samego zanieczyszczenia to on w pierwszej kolejności będzie podmiotem odpo-

²⁸ Zob. art. 5 i 74 Konstytucji RP.

²⁹ Do subsydiów bezpośrednich zalicza się np. subwencje i dotacje przeznaczone na koszty urzędzeń zmniejszających emisję zanieczyszczeń, a do subsydiów pośrednich – ulgi podatkowe i kredyty preferencyjne na cele związane z ochroną środowiska. Zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 433 i n.

³⁰ Natomiast kryteria udzielania pomocy publicznej w innych sektorach gospodarki nie są już tak liberalne, jak w rolnictwie. Zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 433. Por. M. Rosso Grossman, op. cit., s. 16.

³¹ Zob. np. art. 12 ust. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom oraz art. 102 i n. POŚ w brzmieniu sprzed 30 kwietnia 2007 r. Art. 102 i n. POŚ zostały wprowadzone uchylone, ale nadal są stosowane zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom.

wiedzialnym za przeprowadzenie działań zapobiegawczych i naprawczych. Może on zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wskaże sprawcę zanieczyszczenia (sprzężenie z zasadą zanieczyszczający płaci). Oczywiście gdy zanieczyszczającym będzie rzeczywiście władający powierzchnią ziemi, wtedy niezależnie od tego, która ze wspomnianych zasad znajdzie zastosowanie, skutek będzie ten sam – odpowiadać będzie zanieczyszczający.

Omówione zasady – zanieczyszczający płaci, społeczeństwo płaci oraz władający powierzchnią ziemi płaci – wyrażają trzy podstawowe modele regulacji odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby. Występują najczęściej razem, choć z różnym natężeniem. Zasadą naczelną pozostaje zasada zanieczyszczający płaci, a dwie pozostałe powinny być traktowane jedynie jako – wymagające szczególnego uzasadnienia – wyjątki od zasady nadrzędnej. Zasadę tę konkretyzuje ustawa o zapobieganiu szkodom, zgodnie z którą do rekultywacji gleby zanieczyszczonej przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającej ryzyko szkody w środowisku – co do reguły – obowiązany jest właśnie ten podmiot³².

3. Podmiotowy zakres odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby

Punktem wyjścia dalszych rozważań jest założenie, że ustawę o zapobieganiu szkodom stosuje się również do działalności rolniczej. W tym celu należy dokonać wykładni pojęć: „podmiot korzystający ze środowiska” oraz „działalność stwarzająca ryzyko szkody w środowisku”³³. Działalność rolnicza uzależniona jest od zasobów środowiska. Można więc przyjąć *a priori*, że korzystającymi ze środowiska są podmioty prowadzące działalność rolniczą. Definicja ustawowa w pełni potwierdza to założenie. Podmiotami korzystającym ze środowiska są osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego³⁴.

³² Zob. art. 9 w zw. z art. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom.

³³ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o zapobieganiu szkodom. Analiza podmiotowego zakresu obowiązywania ustawy o zapobieganiu szkodom zob. B. Rakoczy, *Zakres podmiotowy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2009, nr 1, s. 29; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 39 i n.

³⁴ Definicja podmiotu korzystającego ze środowiska zob. art. 3 pkt 20 POŚ w zw. z art. 6 pkt 9 ustawy o zapobieganiu szkodom.

Jednak nie wszystkie osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie objęte są podmiotowym zakresem odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby wyznaczonym przez ustawę o zapobieganiu szkodom. W odniesieniu do szkód w powierzchni ziemi ustawę tę stosuje się tylko do tych podmiotów prowadzących działalność rolniczą, których działalność stwarza ryzyko szkody w środowisku³⁵. Została ona zdefiniowana w ustawie o zapobieganiu szkodom przez enumeratywne wyliczenie rodzajów działalności, które ze względu na ich charakter ustawodawca zakwalifikował jako stwarzające ryzyko³⁶. Nie wszystkie spośród wskazanych tam rodzajów działalności związane są z działalnością rolniczą. W odniesieniu do działalności rolniczej szczególne znaczenie może mieć kilka wskazanych w ustawie grup.

Po pierwsze, działalnością stwarzającą ryzyko szkody w środowisku w rozumieniu ustawy o zapobieganiu szkodom jest działalność rolnicza, dla której wymagane jest uzyskanie określonych pozwoleń. Przede wszystkim dotyczy to będzie działalności, w ramach której eksploatowana jest instalacja wymagająca pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Wprowadzanie do powietrza gazów i pyłów z instalacji, co do zasady, wymaga pozwolenia³⁷, a wyjątki określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia³⁸. Dla działalności większych rozmiarów konieczne będzie uzyskanie pozwolenia zintegrowanego³⁹.

Podobnie kwalifikowana będzie działalność rolnicza, w ramach której podmiot ją prowadzący wprowadza ścieki do wód lub do ziemi, w przy-

³⁵ Art. 6 pkt 9 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 6 pkt 11 ustawy o zapobieganiu szkodom. Podobnie jest w odniesieniu do szkód w wodach, natomiast inaczej w wypadku szkód dotyczących gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych. Zob. bliżej P. Otawski, *Podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności za szkodę powstałą w środowisku w wyniku prowadzenia działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 62 i n.; co do winy jako przesłanki odpowiedzialności zob. E. K. Czech, *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę*, Białystok 2008, s. 238 i n.

³⁶ Art. 3 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom.

³⁷ Art. 220 ust. 1 w zw. z art. 180 POŚ; zob. bliżej: P. Otawski, op. cit., s. 64 i n.

³⁸ Dz. U. Nr 130, poz. 881.

³⁹ Rodzaje instalacji wykorzystywanych w rolnictwie, na które konieczne jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. Nr 122, poz. 1055). Zob. bliżej P. Otawski, op. cit., s. 64 i n.

padku gdy wymagane jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego⁴⁰. To samo dotyczy działalności poboru oraz odprowadzania wód powierzchniowych lub podziemnych, a także retencjonowania śródlądowych wód powierzchniowych, jeżeli na te działania wymagane jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego⁴¹. Uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego nie będzie konieczne w przypadku zwykłego korzystania z wód. Należy przez to rozumieć takie korzystanie, które służy zaspokojeniu potrzeb własnych gospodarstwa rolnego, w ramach wykonywania przez właściciela prawa do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie⁴². Obowiązkiem uzyskania pozwolenia wodnoprawnego objęte będzie natomiast szczególne korzystanie z wód w rozumieniu ustawy – Prawo wodne⁴³, przy czym uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego konieczne będzie przede wszystkim wtedy, gdy wielkość poboru wód podziemnych lub powierzchniowych przekracza 5 m³ na dobę.

Po drugie, działalnością stwarzającą ryzyko szkody w środowisku jest również działalność rolnicza, w ramach której ma miejsce zamknięte użycie organizmów genetycznie zmodyfikowanych (zwanych GMO⁴⁴) oraz ich zamierzone uwolnienie do środowiska, w tym wprowadzanie produktów GMO do obrotu⁴⁵. Zasady postępowania z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi określa ustawa z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁴⁶.

Po trzecie, działalnością stwarzającą ryzyko szkody w środowisku jest również działalność rolnicza, w ramach której prowadzący ją podmiot w określony sposób korzysta z określonych substancji⁴⁷. I tak, działalnością stwarzającą ryzyko szkody w środowisku jest produkcja, wykorzystywanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do

⁴⁰ Wyliczenie instalacji związanych z prowadzeniem działalności rolniczej zob. P. Otawski, op. cit., s. 65.

⁴¹ Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁴² Zob. art. 36 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz. U. 2005, Nr 239, poz. 2019.

⁴³ Przypadki, w których konieczne jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, por. art. 122 i n. ustawy – Prawo wodne. Odnośnie do rolniczego korzystania z wód (np. nawadnianie gruntów lub upraw, rolnicze wykorzystanie ścieków) zob. art. 31 ust. 3 w zw. z art. 34, w zw. z art. 37 ustawy – Prawo wodne.

⁴⁴ Od ang. *genetically modified organisms*.

⁴⁵ Art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁴⁶ Dz. U. 2007, Nr 36, poz. 233. Definicję ustawową produktu GMO sformułowano w art. 3 pkt 6 ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych.

⁴⁷ Art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o zapobieganiu szkodom.

środowiska oraz transport środków ochrony roślin⁴⁸, preparatów biobójczych⁴⁹ oraz substancji niebezpiecznych i preparatów niebezpiecznych⁵⁰.

Powszechne stosowanie w działalności rolniczej środków ochrony roślin i preparatów biobójczych przesądzi o tym, że w większości przypadków działalność rolniczą uznać należy za działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku w rozumieniu ustawy o zapobieganiu szkodom. Kwalifikacja taka zadecyduje o możliwości stosowania przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom do działalności rolniczej.

4. Przedmiotowy zakres odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby

Przedmiotowy zakres zastosowania ustawy o zapobieganiu szkodom wyznacza pojęcie „szkoda w środowisku”. Dopiero w momencie, gdy wystąpi szkoda w środowisku bądź bezpośrednie zagrożenie szkodą, aktualizują się obowiązki obciążające podmioty korzystające ze środowiska i prowadzące działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku. Zgodnie z definicją legalną, przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, spowodowaną bezpośrednio lub pośrednio przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska⁵¹. Aby stwierdzić, że szkoda wystąpiła, istotne jest więc określenie stanu początkowego, który zdefiniowany został jako stan i funkcje środowiska oraz poszczególnych elementów przyrodniczych przed wystąpieniem szkody w środowisku oszacowanej na podstawie dostępnych informacji⁵².

⁴⁸ Zasady postępowania ze środkami ochrony roślin reguluje ustawa z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, Dz. U. 2008, Nr 133, poz. 849. W art. 2 pkt 14 tej ustawy ujęto definicję legalną środka ochrony roślin.

⁴⁹ Definicja legalna preparatu biobójczego zob. art. 3 pkt 1 ustawy z 13 września 2002 r. o produktach biobójczych, Dz. U. 2007, Nr 39, poz. 252.

⁵⁰ Substancje niebezpieczne i preparaty niebezpieczne zostały zdefiniowane w nieobowiązującej już ustawie z 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych, Dz. U. 2009, Nr 152, poz. 1222; art. 2 ust. 2. Ustawa ta zastąpiona została przez ustawę z 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, Dz. U. Nr 63, poz. 322. Pojęcie preparat zastąpione zostało przy tym pojęciem mieszanina, jednakże treść tego pojęcia pozostała niezmienniona. Termin „mieszaniny niebezpieczne” jest tożsamy z używanym przez ustawę o zapobieganiu szkodom terminem „preparaty niebezpieczne”.

⁵¹ Art. 6 pkt 11 ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁵² Zob. szerzej E. K. Czech, op. cit., s. 135 i n.

Szkoda w środowisku dotyczyć może: a) szkody w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych⁵³, b) w wodach oraz c) w powierzchni ziemi. Przez szkodę w powierzchni ziemi rozumieć należy zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w szczególności to, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi⁵⁴. Ustawodawca założył, że szkody w środowisku są mierzalne, przy czym w odniesieniu do powierzchni ziemi stan początkowy wyznaczany jest za pomocą normatywnie ustalonych kryteriów. Jako stan początkowy rozumie się stan zgodny ze standardami jakości gleby i ziemi w rozumieniu przepisów POŚ⁵⁵.

Definicja sformułowana w ustawie o zapobieganiu szkodom nawiązuje do cywilnoprawnego rozumienia szkody i teorii komparystycznej. Jednakże w wypadku zanieczyszczenia gleby nie jest konieczne przywrócenie do stanu poprzedniego, lecz do stanu zgodnego ze standardami jakości gleby. Tak skonstruowana definicja zanieczyszczenia gleby oznacza, że nie każda szkodliwa emisja aktualizuje obowiązek zapobiegania i rekultywacji zanieczyszczonej gleby. Szkoda w powierzchni ziemi (zanieczyszczenie gleby lub ziemi) nie występuje, jeżeli zachowane są standardy jakości gleby określone w rozporządzeniu.

Możliwe jest więc wprowadzenie do gleby substancji, która pogorszy jej jakość, ale nie spowoduje przekroczenia standardów określonych w rozporządzeniu. Jeśli jednak kolejny podmiot wprowadzi substancję do gleby i tym razem standardy jakości zostaną przekroczone, to będzie on odpowiedzialny za szkodę, mimo że ta nie wystąpiłaby, gdyby nie działanie pierwszego sprawcy zanieczyszczenia. Zatem za takie samo działanie odpowiadać będzie tylko jeden sprawca. Dwa takie same zachowania mogą więc powodować różne skutki prawne, co jest sytuacją niepożądaną. Podmiot, który jako drugi dokona wprowadzenia substancji, w pewnym sensie ponosić będzie odpowiedzialność nie tylko za swoje czyny⁵⁶. Jeżeli możliwe jest wykazanie, że dwóch lub więcej sprawców (nawet działając niezależnie) doprowadza do zanieczyszczenia gleby i dopiero łączne ich działanie powoduje przekroczenie standardów jakości, odpo-

⁵³ Odnośnie do zagadnień związanych ze szkodą w gatunkach chronionych i chronionych siedliskach zob.: P. Otawski, op. cit., s. 66 i n.; W. Radecki, op. cit., s. 71 i n.; B. Rakoczy, op. cit., s. 51; M. Pchalek, op. cit., s. 186 i n.

⁵⁴ Art. 6 pkt 11 c) ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁵⁵ Art. 6 pkt 10 ustawy o zapobieganiu szkodom. Standardy jakości gleby określono w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi, Dz. U. Nr 165, poz. 1359.

⁵⁶ Zob. także M. Górski, op. cit., s. 27.

wiadają oni solidarnie, w myśl zasady zanieczyszczający płaci⁵⁷. W pozostałych przypadkach pierwszy zanieczyszczający w zasadzie uniknie odpowiedzialności.

Problem odpowiedzialności za cudze czyny pojawi się, kiedy gleba została zanieczyszczona ponad 30 lat wcześniej, gdyż w takim wypadku nie stosuje się ustawy o zapobieganiu szkodom. Jeśli jednak podmiot korzystający obecnie ze środowiska ponownie zanieczyści taką glebę, będzie zobowiązany do jej rekultywacji (tj. do doprowadzenia do stanu zgodnego ze standardami jakości). Może on zostać zmuszony nie tylko do usunięcia skutków zdarzenia, które spowodował, ale również do usunięcia skutków zdarzenia spowodowanego przez inny podmiot, do którego ustawa o zapobieganiu szkodom, jak się wydaje, nie powinna mieć już zastosowania.

Określenie zakresu odpowiedzialności na podstawie standardów jakości środowiska wydaje się lepiej służyć celowi ustawy i należy je uznać za uzasadnione. Uproszczony sposób oceny szkody w powierzchni ziemi ma bowiem tę zaletę, że jest obiektywny i rzeczywiście mierzalny, w związku z czym ustalenie przedmiotowego zakresu obowiązku zapobiegania i naprawy nie powoduje takich wątpliwości, jakie powstają w przypadku szkody w gatunkach chronionych i chronionych siedliskach przyrodniczych⁵⁸ bądź szkody w wodach⁵⁹.

Analizując przedmiotowy zakres odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby, należy dla porządku przywołać jeszcze definicję gleby i powierzchni ziemi. Jak już wspomniano, przez szkodę w powierzchni ziemi rozumiemy zanieczyszczenie gleby lub ziemi⁶⁰. Ustawowa definicja określa powierzchnię ziemi, jako naturalne ukształtowanie terenu, glebę oraz znajdującą się pod nią ziemię do głębokości oddziaływania człowieka, z tym że pojęcie „gleba” oznacza górną warstwę litosfery – złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów – obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie⁶¹. Pojęcia: „powierzchnia ziemi”, „gleba” i „ziemia” nie są więc tożsame, a pojęcie „powierzchnia ziemi” zawiera w sobie pojęcia „gleba” i „ziemia”, co pozwala sformułować trzy wnioski.

⁵⁷ Art. 12 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁵⁸ Zob. bliżej P. Otawski, op. cit., s. 66 i n.

⁵⁹ Zob. bliżej M. Górski, op. cit., s. 27 i n.

⁶⁰ Art. 6 pkt 11 c) ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁶¹ Art. 3 pkt 25 POŚ.

Po pierwsze, *de lege lata*, przepisy dotyczące odpowiedzialności za szkodę w powierzchni ziemi mogą w określonej sytuacji znaleźć zastosowanie również w przypadku szkody w wodach⁶².

Po drugie, wydaje się, że zamiast terminem „zanieczyszczenie gleby lub ziemi” ustawa mogłaby posługiwać się pojęciem „zanieczyszczenie powierzchni ziemi”, skoro pojęcie to obejmuje również glebę i ziemię. *De lege ferenda* można by więc rozważyć, czy nie byłoby celowe zdefiniowanie pojęcia „szkoda w powierzchni ziemi” przez odniesienie się do pojęcia „zanieczyszczenie powierzchni ziemi”. Pozwoliłoby to zachować terminologiczną spójność. Warto nadmienić, że zmiana, podobna do proponowanej do rozważenia, wprowadzona została do art. 182 k.k.⁶³, w którym w znamionach przedmiotowych czynu zabronionego pojęcie „zanieczyszcza ziemię” zastąpiono pojęciem „zanieczyszcza powierzchnię ziemi”⁶⁴. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej Kodeks karny zmianę tę skomentowano w następujący sposób: „Propozycja ta ma na celu usunięcie niespójności terminologicznej zachodzącej obecnie między przepisami kodeksu karnego a przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, stanowiącej w art. 3 pkt 25, że przez »powierzchnię ziemi« rozumie się naturalne ukształtowanie terenu, glebę oraz znajdującą się pod nią ziemię do głębokości oddziaływania człowieka”⁶⁵.

Po trzecie, nie ma znaczenia, czy szkoda w powierzchni ziemi dotyczy gruntów rolnych lub leśnych. Potwierdza to odesłanie ustawowe. Otóż zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych, w tym ich rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej, określa ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z jej postanowieniami do rekultywacji gruntów rolnych lub leśnych, które zanieczyszczone zostały substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom⁶⁶. Treść przepisu odsyłającego może nasuwać wątpliwości. Wydaje się jednak, że zamiarem ustawodawcy było poddanie zanieczyszczonych (w rozumieniu ustawy o zapobiega-

⁶² Tzw. środowisko gruntowo-wodne, zob. postanowienie NSA z 26 października 2010 r., II OW 51/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CD786F681D>.

⁶³ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

⁶⁴ Zmiana ta wprowadzona została ustawą z 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 94, poz. 549.

⁶⁵ Druk sejmowy nr 3755, s. 2.

⁶⁶ Art. 22a ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

niu szkodom) gruntów rolnych i leśnych (w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) reżimowi odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby określonym w ustawie o zapobieganiu szkodom⁶⁷.

5. Wyłączenia zasady zanieczyszczający płaci w ustawie o zapobieganiu szkodom

Ustawa o zapobieganiu szkodom zawiera przepisy, które wyłączają stosowanie zasady zanieczyszczający płaci lub ją ograniczają. Są to przepisy wyłączające stosowanie ustawy albo wyłączające tudzież ograniczające odpowiedzialność sprawcy zanieczyszczenia przez odesłanie do zasady władający powierzchnią ziemi płaci lub przez odesłanie do zasady społeczeństwo płaci.

Po pierwsze, ustawy o zapobieganiu szkodom nie stosuje się, gdy szkoda spowodowana została przez sytuacje nadzwyczajne lub w nadzwyczajnym celu, a więc gdy szkoda w środowisku spowodowana została przez konflikt zbrojny, działania wojenne, wojnę domową, powstanie zbrojne czy też katastrofę naturalną⁶⁸, bądź przez działalność, której głównym celem była obrona narodowa czy bezpieczeństwo międzynarodowe lub ochrona przed klęską żywiołową⁶⁹. W doktrynie podkreśla się, że musi to być „z natury rzeczy cel jedyny”⁷⁰, co potwierdza orzecznictwo⁷¹. W kontekście zasady zanieczyszczający płaci wyłączenia te są zrozumiałe i niewymagają dodatkowych wyjaśnień. Ponadto przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom nie stosuje się do gospodarki leśnej prowadzonej zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej⁷².

⁶⁷ W pozostałym zakresie (tj. w wypadku zanieczyszczenia innego niż to, o którym mowa w art. 22a ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych) ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych również nakłada obowiązek rekultywacji na sprawcę: „osobę powodującą”, który aktualizuje się w przypadku spowodowania utraty lub ograniczenia wartości użytkowej gleby. Stanowi to kolejny przykład obowiązywania zasady „zanieczyszczający płaci” w stosunku do działalności rolniczej.

⁶⁸ Art. 4 ust. 2 a) i b) ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁶⁹ Art. 4 ust. 2 c) ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁷⁰ Tak W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom...*, s. 65; B. Rakoczy, *Ustawa o zapobieganiu szkodom...*, s. 38. Uwagi krytycznie dotyczące tej regulacji zob. M. Pchalek, op. cit., s. 192.

⁷¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie, IV Sa/Wa 1058/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E4420B0770>.

⁷² Definicja trwale zrównoważonej gospodarki leśnej ujęta została w art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy z 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. 2005, Nr 45, poz. 435 z późn. zm.

Wyłączenie to wydaje się nie mieć większego praktycznego znaczenia. Jeżeli gospodarka leśna prowadzona jest zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki, to nie powinno dojść do zanieczyszczenia gleby⁷³.

Po drugie, ustawy o zapobieganiu szkodom nie stosuje się do szkód historycznych, jeżeli od emisji lub zdarzenia, które spowodowały bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku, upłynęło więcej niż 30 lat. Wyłączenie to powodować może problemy związane z jego stosowaniem. Wydaje się, że wykładnia językowa przepisu wyłączającego zastosowanie ustawy o zapobieganiu szkodom do szkód historycznych doprowadzić może do niepożądanych sytuacji. Co będzie w przypadku, gdy od zdarzenia, które spowodowało bezpośrednie zagrożenie szkodą⁷⁴, minęło 30 lat, a do samej szkody nie doszło? Można by przyjąć, że po upływie 30 lat przepisy ustawy nie mają zastosowania i nie ma też wynikającego z tej ustawy obowiązku zapobieżenia szkodzie⁷⁵, co oznacza, iż organ ochrony środowiska nie może takiego obowiązku egzekwować na podstawie ustawy o zapobieganiu szkodom. Byłoby tak, gdyby za zdarzenie powodujące bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku uznana została czynność (bądź odpowiednio zaniechanie), która doprowadziła do stanu bezpośredniego zagrożenia, niezależnie od tego, jak długo utrzymywał się ten stan zagrożenia. Przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom nakazujące zapobieganie szkodom i ich naprawę znalazłyby zastosowanie dopiero w przypadku wystąpienia zanieczyszczenia⁷⁶, gdyż trzydziestoletni termin wyłączający stosowanie ustawy liczony byłby od wystąpienia emisji powodującej szkodę.

Należy zgodzić się z poglądem, że komentowany przepis powinien dotyczyć raczej sytuacji, w której szkoda wystąpiła, a ustawodawca uznał, że po 30 latach skutki tej szkody nie są już groźne, biorąc pod uwagę zdolność absorpcji przez środowisko szkodliwych substancji i zdolności regeneracyjne gleby⁷⁷. Organy ochrony środowiska mogą przeciwdziałać

⁷³ Tak W. Radecki, op. cit., s. 68; K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 158 i n.

⁷⁴ Np. od zakopania beczek ze szkodliwą substancją mogącą zanieczyścić glebę w wypadku rozszczelnienia beczek.

⁷⁵ Tj. usunięcia beczek. Obowiązek zapobieżenia szkodzie może w konkretnym przypadku wynikać z innych niż ustawa o zapobieganiu szkodom przepisów prawa, przy czym podmiotem odpowiedzialnym nie zawsze będzie zanieczyszczający (zob. np. art. 34 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, tekst jedn.: Dz. U. 2010, Nr 185, poz. 1243).

⁷⁶ Np. gdyby doszło do rozszczelnienia beczek i przekroczone zostałyby standardy jakości gleby.

⁷⁷ Tak B. Rakoczy, op. cit., s. 34.

utrzymującemu się stanowi zagrożenia (np. żądać usunięcia niebezpiecznych substancji) także na podstawie innych przepisów, w tym ustawy o odpadach. Możliwość stosowania ustawy o zapobieganiu szkodom również i w takich sytuacjach wydaje się słuszna, zwłaszcza, że obowiązek zapobiegania oraz obowiązek zgłoszenia szkody i jej naprawy aktualizuje się *ex lege*⁷⁸. Natomiast jego niewykonanie oznaczać może odpowiedzialność karną⁷⁹. Dlatego *de lege ferenda* należałoby rozważyć, czy nie byłoby celowe takie doprecyzowanie omawianego przepisu, aby obejmował również stan zagrożenia.

Przepis wyłączający stosowanie ustawy o zapobieganiu szkodom po 30 latach od emisji i zdarzenia powodującego szkodę wydaje się ponadto nietrafny jeszcze z jednego powodu. Jeżeli przyjąć, że gleba ma zdolności regeneracyjne pozwalające jej oczyścić się w ciągu 30 lat, to nie ma powodu wyłączenia zastosowania ustawy do historycznego zanieczyszczenia gleby. Zanieczyszczenie takie po 30 latach nie będzie już występowało, środowisko samo doprowadzi do sytuacji, w której standardy jakości zostaną przywrócone. Jedynym argumentem przemawiającym za utrzymaniem tej regulacji jest wprowadzenie swoistego rodzaju „przedawnienia” odpowiedzialności wynikającej z ustawy. Jest to podejście liberalne wobec takich naczelnych zasad polskiego i europejskiego prawa, jak zapewnienie wysokich standardów ochrony oraz stosowanie i wspieranie zasady zanieczyszczający płaci i zasady zrównoważonego rozwoju⁸⁰. Jest to jednak podejście dopuszczalne⁸¹.

Po trzecie, w sytuacjach gdy to organ ochrony środowiska przeprowadza rekultywację, a nie podmiot zobowiązany i odstępuje się od egzekwowania zwrotu kosztów rekultywacji od podmiotu zobowiązanego do jej przeprowadzenia (przede wszystkim sprawcy szkody). Organ ochrony środowiska może również ograniczyć zakres prowadzenia rekultywacji. Wówczas zamiast sprawcy kosztami zapobiegania i naprawiania szkody (np. rekultywacji) obciążone zostaje społeczeństwo. Organ ochrony śro-

⁷⁸ Art. 9 ust. 2 pkt 2 i art. 11 ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁷⁹ Art. 28 i 29 ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁸⁰ Por. pkt 2 preambuły dyrektywy nr 2004/35/WE.

⁸¹ Por. art. 17 tiret trzeci dyrektywy nr 2004/35/WE w wersji angielskiej, niemieckiej lub francuskiej. Wersja polska zawiera ewidentny błąd – zgodnie z polskim brzmieniem dyrektywy nr 2004/35/WE nie ma ona zastosowania do szkód, jeżeli od emisji, zdarzenia lub wypadku, które je wywołały upłynęło ponad 30 dni. Błąd ten jest tak ewidentny, że w komentarzu do tego przepisu mowa jest od razu o 30 latach, bez odniesienia się do 30 dni – zob. B. Rakoczy, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz*, Toruń 2010, s. 113.

dowiska podejmuje działania zapobiegawcze i naprawcze (przeprowadza rekultywację) zamiast zanieczyszczającego, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, a także wtedy gdy egzekucja okazała się bezskuteczna⁸². Organ ochrony środowiska podejmuje te działania, kiedy konieczne jest natychmiastowe ich podjęcie ze względu na zagrożenie dla życia czy zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku⁸³.

Oczywiste jest, że jeżeli organ ochrony środowiska zamiast zanieczyszczającego zrealizował obowiązki wynikające z ustawy o zapobieganiu szkodom, to żąda od sprawcy zwrotu poniesionych kosztów działań zapobiegawczych lub naprawczych. Organ ochrony środowiska może odstąpić od tego żądania w całości lub części, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie został zidentyfikowany, nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego lub egzekucja okazała się bezskuteczna. Ponadto, organ ochrony środowiska odstąpić może od żądania zwrotu kosztów, gdy koszt postępowania egzekucyjnego jest wyższy niż kwota możliwa do odzyskania.

Decyzję o zaniechaniu działań naprawczych organ ochrony środowiska może podjąć w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jeżeli dotychczas zrealizowane działania naprawcze gwarantują, że nie ma znaczącego ryzyka wystąpienia negatywnego wpływu na zdrowie ludzi, gatunki chronione, chronione siedliska przyrodnicze lub wody. Po drugie, jeżeli uzna, że koszty dalszych działań naprawczych, które miałyby prowadzić do osiągnięcia stanu początkowego lub stanu do niego zbliżonego, byłyby nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do korzyści osiągniętych w środowisku⁸⁴.

Te wyraźne odstępstwa od zasady zanieczyszczający płaci na rzecz zasady społeczeństwo płaci są uzasadnione względami pragmatycznymi oraz obowiązkami państwa w zakresie zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego, przy poszanowaniu zasady zrównoważonego rozwoju⁸⁵. Gdy organ ochrony środowiska nie może wyegzekwować obowiązku naprawczego od sprawcy, wówczas musi sam przejąć ten obowiązek.

Po czwarte, podmiot korzystający ze środowiska i prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku może nie odpowiadać za

⁸² Art. 16 pkt 1 ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁸³ Art. 16 pkt 2 ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁸⁴ Art. 17a ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁸⁵ Art. 5 i 74 Konstytucji RP.

szkodę w środowisku wtedy, gdy inne podmioty wpłynęły (przez działanie lub zaniechanie) na powstanie tej szkody.

Korzystający ze środowiska podmiot prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, która to działalność spowodowała szkodę, może – zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci – wykazać, że bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku spowodowana została przez inny podmiot oraz wystąpiła mimo zastosowania przez podmiot korzystający ze środowiska właściwych środków bezpieczeństwa. W takim wypadku odpowiedzialność poniesie sprawca zanieczyszczenia. Taka konstrukcja wydaje się słuszna. Co do zasady, to podmiot prowadzący daną działalność ma jako pierwszy możliwość podjęcia odpowiednich działań. Ponadto obowiązek stosowania właściwych środków bezpieczeństwa (właściwych w stosunku do prowadzonej działalności) ma zapobiegać sytuacji, w której osoba trzecia zbyt łatwo mogłaby doprowadzić do szkody w środowisku. W tej sytuacji podmiot korzystający ze środowiska i prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku ponosić musi dodatkowe koszty związane ze stosowaniem właściwych środków bezpieczeństwa, mających zapobiec spowodowaniu szkody w środowisku przez osoby trzecie (czyli przez sprawców). Takie ograniczenie zasady zanieczyszczający płaci wydaje się jednak uzasadnione. Zapewnia ono wysoki poziom ochrony środowiska bez nadmiernej ingerencji w prawo własności i swobodę działalności gospodarczej podmiotu prowadzącego działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku.

Podmiot korzystający ze środowiska może również wykazać, że bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku powstała na skutek podporządkowania się nakazowi wydanemu przez organ administracji publicznej, chyba że nakaz ten wynikał z emisji lub zdarzenia spowodowanego własną działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska.

Gdy bezpośrednio zagrożenie szkodą lub szkoda w środowisku wywołane zostało za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, wówczas to on zobowiązany jest do podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych solidarnie ze sprawcą⁸⁶. Władający powierzchnią ziemi

⁸⁶ Art. 12 ust. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom. W literaturze wskazuje się, że ustawodawca wykorzystał znaną prawu cywilnemu konstrukcję odpowiedzialności solidarnej dłużników bez uzasadnienia, na jakiej podstawie proponuje się *a priori* stosowanie art. 366 § 1 k.c.; zob. W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom...*, s. 80; B. Rakoczy, *Zakres podmiotowy ustawy o zapobieganiu szkodom...*, s. 94.

może jednak zwolnić się z tej odpowiedzialności, jeżeli niezwłocznie po uzyskaniu informacji o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub o szkodzie w środowisku dokonał zgłoszenia tego faktu do organu ochrony środowiska.

Po piąte, w odniesieniu do szkód w powierzchni ziemi, które powstały przed 30 kwietnia 2007 r., na mocy przepisów intertemporalnych ustawy o zapobieganiu szkodom, zastosowanie znajduje zasada: władający powierzchnią ziemi płaci, która obowiązywała przed wejściem w życie ustawy o zapobieganiu szkodom. Za te szkody sprawca zanieczyszczenia może uniknąć odpowiedzialności określonej w ustawie o zapobieganiu szkodom, jeżeli nie będzie już władającym powierzchnią ziemi.

6. Odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby wyrządzone przed 30 kwietnia 2007 r.

Do zanieczyszczenia gleby wyrządzonego przed 30 kwietnia 2007 r. stosuje się przepisy POŚ w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy o zapobieganiu szkodom⁸⁷, z uwzględnieniem zmiany organu właściwego na Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Ustawa ta odsyła do przepisów POŚ, które sama uchyliła⁸⁸. Te właśnie przepisy wraz z przepisami wprowadzającymi POŚ⁸⁹ kształtują reżim odpowiedzialności władającego powierzchnią ziemi. W takim przypadku, co do zasady, władający powierzchnią ziemi, na której występuje wyrządzone przed 30 kwietnia 2007 r. zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie terenu, zobowiązany jest do przeprowadzenia rekultywacji. Razem z przepisami materialnymi i procesowymi ustawy o zapobieganiu szkodom ustanowiony więc został dualny reżim odpowiedzialności, którego cezurą jest data 30 kwietnia 2007 r.

Przypomnieć wypada nieobowiązujące obecnie uregulowania, uchylone wraz 1 października 2001 r. z wejściem w życie POŚ. To właśnie art. 80 i następane ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu

⁸⁷ Art. 35 ust. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom.

⁸⁸ Ustawa o zapobieganiu szkodom uchyliła większość przepisów tytułu II: „Ochrona zasobów środowiska”, działu IV: „Ochrona powierzchni ziemi”, które dotyczyły rekultywacji, tj. art. 102-103 ust. 1 i 2, art. 106-108, art. 110-111 POŚ.

⁸⁹ Art. 12 i 13 ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 100, poz. 1085.

środowiska⁹⁰ stanowiły pierwszą próbę uregulowania problematyki dotyczącej szkód w środowisku (w tym zanieczyszczenia gleby), dzisiaj regulowanej ustawą o zapobieganiu szkodom⁹¹. Najistotniejszy wśród tych przepisów nakazywał jednostce organizacyjnej oraz osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą wpływającą szkodliwie na środowisko podejmowanie działań mających na celu usunięcie przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko lub zagrożenia, a w razie wystąpienia szkody, przywrócenie do stanu poprzedniego⁹². Ustawa z 1980 r. urzeczywistniała więc zasadę zanieczyszczający płaci. Ocenia się, że źródłem tej regulacji było przejście i dostosowanie cywilnej koncepcji odpowiedzialności za szkodę do potrzeb odpowiedzialności administracyjnoprawnej za szkodę w środowisku, z naciskiem na odpowiedzialność o charakterze zapobiegawczym⁹³. Dalszy rozwój przepisów dotyczących odpowiedzialności za szkodę nastąpił wraz z wprowadzeniem ustawy Prawo ochrony środowiska, w tym co prawda uchylonych już, ale nadal stosowanych przepisów dotyczących ochrony powierzchni ziemi. To wtedy wprowadzona została restrykcyjna odpowiedzialność władającego powierzchnią ziemi⁹⁴.

Władający powierzchnią ziemi jest podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzenie rekultywacji nawet wtedy, gdy zanieczyszczenie, które wyrządzone zostało przed 30 kwietnia 2007 r., nastąpiło, zanim nabył on zanieczyszczoną nieruchomość. Oznacza to, że na nabywcę nieruchomości, co do zasady, przechodzi odpowiedzialność za zanieczyszczenie. Władający powierzchnią ziemi mógłby zwolnić się z obowiązku przeprowadzenia rekultywacji, jeżeli wykazałby, że zanieczyszczenie gleby (lub jej niekorzystne przekształcenie) dokonane zostało przez inny podmiot, ale po dniu objęcia przez niego władania. Wówczas obowiązkiem przeprowadzenia rekultywacji obciążony zostałby właśnie ten inny wskazany podmiot. Przykładowo, jeżeli podmiot prowadzący działalność rolniczą nabywa nieruchomość rolną, która jest zanieczyszczona, a zanieczyszczenie zostało wyrządzone przed 30 kwietnia 2007 r., wskazanie podmiotu odpowie-

⁹⁰ Dz. U. Nr 3, poz. 6.

⁹¹ Tak W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom...*, s. 24.

⁹² Art. 82 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Zob. bliżej E. Radziszewski, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 162 i n.

⁹³ Zob. L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 231. Pomaga to zrozumieć nasycenie dzisiejszej ustawy cywilnoprawnymi terminami (np. regres, odpowiedzialność solidarna) bez wyraźnego wskazania przepisu nakazującego stosowanie do tych pojęć przepisów prawa cywilnego.

⁹⁴ Definicje władającego powierzchnią ziemi zawiera art. 3 pkt 44 POŚ.

działnego za szkodę nie zwolni go z obowiązku przeprowadzenia rekultywacji⁹⁵. Zrozumiałe jest, że nabywca władający powierzchnią ziemi w razie przeprowadzenia rekultywacji może dochodzić regresu od sprawcy zanieczyszczenia, korzystając z instrumentów prawa cywilnego. Nie jest to jednak dla niego wystarczającym zabezpieczeniem. Ustawodawca przerzucił na nabywcę nieruchomości konieczność ewentualnego dochodzenia od sprawcy odszkodowania⁹⁶ bez nałożenia bezpośrednio na sprawcę zanieczyszczenia obowiązku zapobieżenia i naprawienia szkody.

Restrykcyjną odpowiedzialność władającego powierzchnią ziemi miały łagodzić przepisy wprowadzające POŚ. Przez krótki okres, po wejściu w życie POŚ istniała możliwość powiadomienia starosty o zanieczyszczeniu spowodowanym przez podmioty trzecie. Takie powiadomienie, po spełnieniu dodatkowych przesłanek, pozwalało wyłączyć obowiązek przeprowadzenia rekultywacji w odniesieniu do zanieczyszczenia gleby, które nastąpiło przed 1 października 2001 r. Termin końcowy złożenia takich zawiadomień upłynął 30 czerwca 2004 r.⁹⁷ Ponieważ więc, co do zasady, do rekultywacji gleby zanieczyszczonej przed 30 kwietnia 2007 r. obowiązany jest każdorazowy władający powierzchnią ziemi, w praktyce w przypadku obrotu gruntami rolnymi i leśnymi uwzględnić należy ryzyko związane z przejściem obowiązku rekultywacji zanieczyszczonej gleby.

7. Uwagi końcowe

Przeprowadzona analiza zasady zanieczyszczający płaci i systemu odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą pozwala na sformułowanie kilku wniosków.

Ustawa o zapobieganiu szkodom realizuje zasadę zanieczyszczający płaci, ale zasada ta doznaje jednak pewnych ograniczeń na rzecz zasady społeczeństwo płaci bądź władający powierzchnią ziemi płaci. Ograniczenia na rzecz zasady społeczeństwo płaci wymagają jednak szczególnego uzasadnienia (takimi względami, jak ochrona miejsc pracy, ochrona pod-

⁹⁵ Zatem w przypadku nabycia nieruchomości po 30 kwietnia 2007 r., art. 102 ust. 2 POŚ nie znajdzie zastosowania, gdyż do szkód wyrządzonych po objęciu nieruchomości, gdy nastąpiło ono po wejściu w życie ustawy o zapobieganiu szkodom, stosuje się przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom, a nie POŚ.

⁹⁶ W tym ryzyko ewentualnego niezyskania odszkodowania, np. w związku z upadłością sprawcy szkody.

⁹⁷ Art. 12 ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw.

miotów słabszych bądź konieczność eliminowania różnic w rozwoju regionalnym). Działalność rolnicza jest działalnością, wobec której o takie uzasadnienie łatwiej niż w wypadku działalności przemysłowej.

Zrozumiała jest również odpowiedzialność solidarna władającego powierzchnią ziemi razem z zanieczyszczającym wtedy, gdy ten pierwszy wiedział o zanieczyszczeniu i nie poinformował o tym organów ochrony środowiska. Trudno jednak uznać za zasadną regulację nakładającą na podmiot prowadzący działalność rolniczą i niebędący sprawcą zanieczyszczenia odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby, które zaistniało przed 30 kwietnia 2007 r. Rozwiązanie takie wydaje się wykraczać poza dopuszczalne konstytucyjnie ograniczenia prawa własności⁹⁸. W pewnych sytuacjach bowiem dopatrzeć się można naruszenia zasady proporcjonalności i istoty prawa własności⁹⁹. Dotyczy to właśnie wypadku, w którym nabywca nieruchomości zanieczyszczonej przed 30 kwietnia 2007 r. potrafi wskazać podmiot odpowiedzialny za szkodę. W takiej sytuacji mocno dyskusyjna jest regulacja pozwalająca organom ochrony środowiska żądać od nabywcy zanieczyszczonej nieruchomości przeprowadzenia rekultywacji, skoro znany jest sprawca zanieczyszczenia. W pierwszej kolejności, zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci i zasadą proporcjonalności, koszty rekultywacji powinien ponosić sprawca szkody, szczególnie wtedy gdy można go zidentyfikować. Istota prawa własności naruszona może być zwłaszcza w sytuacji, w której nabywca nieruchomości niebędący sprawcą zanieczyszczenia odpowiada za jej rekultywację, a koszty rekultywacji przewyższają wartość nieruchomości, a nawet możliwości majątkowe nabywcy¹⁰⁰.

Dodatkowo, obowiązki istotne dla właścicieli nieruchomości, w tym obowiązek rekultywacji gleby zanieczyszczonej przed 30 kwietnia 2007 r., regulują przepisy uchylone, ale stosowane na mocy odesłania. Nie ułatwia to jednoznacznego ustalenia treści tych obowiązków¹⁰¹.

⁹⁸ Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

⁹⁹ Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia są możliwe tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. Por. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.

¹⁰⁰ O koncepcji istoty praw zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 412; L. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 105.

¹⁰¹ Zob. B. Banaszak, op. cit., s. 412; L. Garlicki, op. cit., s. 103. Problem ten został już dostrzeżony i trwają prace legislacyjne, które mają przywrócić i uporządkować uchylone, ale nadal stosowane przepisy – zob. przygotowany przez Ministerstwo Środowiska projekt (z 27 lipca 2012 r.) ustawy – o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw,

De lege ferenda warto byłoby postulować zmianę tej regulacji. Można by przy tym rozważyć wprowadzenie bezpośredniej odpowiedzialności sprawcy, odpowiedzialności solidarnej sprawcy i władającego powierzchnią ziemi, a także, w sytuacjach szczególnie uzasadnionych, przerzucenie całości lub części kosztów rekultywacji na społeczeństwo. Innym pomysłem wartym przemyślenia byłoby nałożenie obowiązku rekultywacji tylko wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne do zabezpieczenia środowiska przed groźącym niebezpieczeństwem albo zapobieżenia utraty życia lub zdrowia ludzi, a więc do sytuacji ewidentnych, tym bardziej że w pewnych przypadkach z biegiem czasu gleba mogłaby ulec samodzielnej regeneracji¹⁰². W takich sytuacjach ograniczenie obowiązku przeprowadzania rekultywacji wydawałoby się racjonalne. Jak już wskazano, zwłaszcza w odniesieniu do działalności rolniczej odstępstwa od zasady zanieczyszczający płaci mogą znaleźć szczególne uzasadnienie.

Konkludując, przepisy konkretyzujące zasadę zanieczyszczający płaci powinny być tak ukształtowane, aby w pierwszej kolejności za zanieczyszczenie odpowiadał jego sprawca. Nie do pogodzenia z zasadami konstytucyjnymi wydaje się sytuacja, w której sprawca odpowiada dopiero na zasadzie regresu dochodzonego za pomocą instrumentów prawa cywilnego przez podmiot, który przeprowadził rekultywację bądź pokrył jej koszty. Jest oczywiste, że rozwiązaniem bardziej optymalnym i odpowiadającym normom konstytucyjnym byłoby w takiej sytuacji pociągnięcie zanieczyszczającego niejako „od razu” do odpowiedzialności administracyjnoprawnej.

**THE ‘POLLUTER PAYS’ PRINCIPLE AND LIABILITY FOR
SOIL POLLUTION BEING A RESULT OF AGRICULTURAL ACTIVITY
(SELECTED QUESTIONS)**

Summary

The subject of the paper is the ‘polluter pays’ principle and certain regulations that implement that principle and provide for the liability for polluting soils as a result of agricultural activity. The objective of the paper was to assess the extent of the application of

opublikowany na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/38344>.

¹⁰² Myśl taką wyraża przygotowany przez Ministerstwo Środowiska projekt (z 27 lipca 2012 r.) ustawy – o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, opublikowany na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji.

the polluter pays principle in Poland. The author concludes that the Law on the prevention of damages provides for the enforcement of the polluter pays principle, although that principle is not an absolute one. Overriding it with another, that is the 'society pays' principle may be well founded and in line with the targets of the national agricultural policy. Such restrictions, however, must be specifically justified, and in the case of agricultural activity proper justification seems much easier to find than for industrial activities.

**IL PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA" E LA RESPONSABILITÀ PER
L'INQUINAMENTO DEL SUOLO CAUSATO DALLE ATTIVITÀ AGRICOLE
(QUESTIONI SCELTE)**

Riassunto

Le considerazioni hanno per oggetto il principio "chi inquina paga" e alcune regolazioni giuridiche scelte che attuano questo principio, ma riguardano la responsabilità per l'inquinamento del suolo causato dalle attività agricole. L'obiettivo dell'articolo è di valutare in quale misura il principio "chi inquina paga" trova l'applicazione nella responsabilità per l'inquinamento del suolo causato da tali attività. Secondo l'autore, la legge sulla prevenzione dei danni attua il principio "chi inquina paga", il quale non costituisce certamente un principio assoluto. Le sue restrizioni a favore del principio "la società paga" possono trovare una giustificazione ed essere coerenti con gli obiettivi della politica agricola dello Stato. Tali restrizioni, tuttavia, richiedono una speciale motivazione. L'attività agricola è un'attività nei confronti della quale tale motivazione è più facile da trovare che nel caso delle attività industriali.

ANETA SUCHOŃ

Spółdzielczość rolnicza w Niemczech*

1. Wstęp

Spółdzielczość jest ruchem międzynarodowym, popularnym niemalże na całym świecie, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Podmioty spółdzielcze działają we wszystkich branżach gospodarki, także w rolnictwie. Spółdzielnie rolnicze jako przedsiębiorstwa należące do rolników i przez nich kontrolowane mają istotne znaczenie w procesie gospodarowania na obszarach wiejskich. Pomagają rolnikom zwiększać ich konkurencyjność, odgrywają zasadniczą rolę w rozwoju wsi i pogłębianiu wiedzy konsumentów na temat produktów rolnych¹. Do państw europejskich, w których spółdzielczość wiejska jest bardzo popularna, należą niewątpliwie Niemcy. Producent prowadzący działalność rolniczą w tym kraju jest z reguły członkiem co najmniej dwóch spółdzielni rolniczych podstawowych. Zalicza się do nich spółdzielnie mleczarskie, producentów bydła i mięsa, wina, owoców i warzyw, spółdzielnie związane z bioenergią, gorzelnictwem, łowiectwem i leśnictwem, a także działające na terenie landów wschodnich spółdzielnie produkcji rolnej. Spółdzielnie te należą do spółdzielni regionalnych, a te ostatnie zrzeszone są w Niemieckim Związku Raiffeisen (Deutschen Raiffeisenverband e.V.). Łącznie w rolnictwie i na terenach wiejskich działa ponad 2,5 tys. spółdzielni, nie licząc banków, których w Niemczech jest ponad tysiąc².

* Artykuł został przygotowany w ramach własnego projektu badawczego „Spółdzielczość w rolnictwie i na terenach wiejskich w ustawodawstwie polskim oraz wybranych państw europejskich”, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

¹ *Memorandum COPA i COGECA w sprawie dalszego rozwoju europejskiego modelu rolnictwa*, <http://krs.org.pl/fotki/memorandum.pdf>.

² Dane statystyczne: <http://www.raiffeisen.de>.

Niemiecka spółdzielczość ma nie tylko bogatą historię³ i stosunkowo duże znaczenie praktyczne, wyróżnia ją także fakt, że nadal opiera się na ustawie z 1889 r.: Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften – Genossenschaftsgesetz⁴. Ten akt prawny był kilka razy nowelizowany (uproszczono też jego nazwę), tak aby uwzględniał zmieniające się uwarunkowania gospodarcze i społeczne. Oprócz wspomnianej ustawy, na działalność omawianych podmiotów gospodarczych wpływają także inne akty prawne, jak choćby Landwirtschaftsanpassungsgesetz z 1990 r.⁵ (ustawa w sprawie dostosowania rolnictwa), Körperschaftsteuergesetz z 1976 r.⁶ (ustawa o podatku dochodowym od korporacji) czy Umwandlungsgesetz z 1994 r.⁷ (ustawa o przekształceniach).

Celem artykułu jest próba przybliżenia polskiemu czytelnikowi ogólnej problematyki spółdzielczości w rolnictwie i na obszarach wiejskich w Niemczech. Artykuł ten otwiera cykl opracowań poświęconych spółdzielczości wiejskiej w krajach Europy Zachodniej. Informacje na ten temat mogą być pomocne zarówno w procesie tworzenia nowej ustawy o spółdzielczości, jak i modernizacji struktur spółdzielni w Polsce. Od kilku lat wysuwane są bowiem postulaty stworzenia nowoczesnego modelu spółdzielczości i trwają prace związane z przygotowaniem propozycji regulacji prawnych. Mimo przemian społeczno-gospodarczych związanych z wprowadzeniem gospodarki rynkowej i zmian w zakresie gospodarki gruntami oraz uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Euro-

³ Do rozwoju spółdzielczości wiejskiej przyczyniła się działalność Friedricha Wilhelma Raiffeisena, który w XIX-wiecznych Niemczech zakładał organizacje zrzeszające rolników. Model spółdzielczości opierał się na wzajemnej pomocy i współpracy, a także tworzeniu unii kredytowych, których celem było zapewnienie mieszkańcom wsi wystarczających środków finansowych. M. Helios, *Rechtsgeschichtliche Entwicklung des Genossenschaftswesens*, w: idem, Th. Strieder (red.), *Beck'sches Handbuch der Genossenschaft*, München 2009, s. 2 i n.; DRV, *Friedrich Wilhelm Raiffeisen 1818-1888*, http://www.raiffeisen.de/drv/friedrichraiffeisen/FW_Raiffeisen.pdf.

⁴ Gesetz betreffend die Erwerbs und Wirtschaftsgenossenschaften, ogłoszona 1 maja 1889 r. (RGBl., s. 55 ze zm), weszła w życie 1 października 1889 r. Obecna nazwa *Genossenschaftsgesetz* (dalej jako: GenG).

⁵ Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik (GBl. I, s. 642 ze zm.). Ustawa ta była wielokrotnie zmieniana.

⁶ Tekst jedn.: z 15 października 2002 r. (BGBl. I, s. 41), który ostatnio został zmieniony przez art. 4 ustawy z 7 grudnia 2011 r. (BGBl. I, s. 2592).

⁷ Gesetz zur Bereinigung des Umwandlungsrechts z 28 października 1994 r. (BGBl. I, s. 3210; 1995 I, s. 428), zmieniony ostatnio ustawą z 22 grudnia 2011 r. (Gesetzes vom 22. Dezember 2011, BGBl. I, s. 3044; dalej jako: UmwG).

pejskiej, nadal obowiązuje ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze⁸. Ustawodawca starał się ułatwić tworzenie i funkcjonowanie spółdzielni, wprowadzając stopniowo zmiany do wspomnianego aktu prawnego. Są to jednak tylko półśrodki, które nie rozwiązują problemów w sposób kompleksowy.

2. Kształtowanie się spółdzielczości w Niemczech

Idea spółdzielczości rozwinęła się w Niemczech w XIX w. w rezultacie rewolucji przemysłowej. Od 1847 r. kształtowały się pierwsze inicjatywy samodzielnie zarządzanej współpracy mającej określone cele gospodarcze. Współdziałanie miało stworzyć drobnym rolnikom, rzemieślnikom, handlarzom realne możliwości wpływania na rynek. Jednocześnie koncepcja spółdzielczości wyróżniała się socjalno-etycznymi celami⁹, co trafnie sformułował H. Paulick w następujących słowach: „Spółdzielcze gospodarowanie nie jest celem samym w sobie. Spółdzielnia chce wspierać pojedynczego (każdego) człowieka, jego odrębną osobowość w zakresie prowadzonej działalności w ramach spółdzielni, tak aby zachować swoją funkcję w życiu społecznym. Spółdzielnia jest zatem przeciwieństwem kolektywu, który odrzuca swobodne kształtowanie się osobowości. Do decydujących cech niemieckiej spółdzielczości zaliczyć należy możliwość kształtowania i rozwoju osobowości członków spółdzielni w obszarze gospodarki. W zależności bowiem od zachowań i postaw członków rozwija się albo upada działalność spółdzielcza”¹⁰.

Powstanie niemieckiej spółdzielczości łączy się z działalnością Hermanna Schulze-Delitzscha i Friedricha Wilhema Raiffeisena¹¹. Co istotne, postrzegali oni spółdzielnię nie tylko jako szczególną formę gospodarczą utworzoną w celu zrealizowania pilnych potrzeb materialnych uboższej i słabszej części ludności, lecz byli przekonani, że przejęcie przez spółdzielnie zadań społeczno-politycznych przyczyni się do budowania ładu społecznego i rozwoju lokalnego¹². Zakładanie spółdzielni wiejskich wspie-

⁸ Tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 188, poz. 1848 z późn. zm. (dalej jako: Prawo spółdzielcze).

⁹ M. Helios, op. cit., s. 3; H. Paulick, *Das Recht der Genossenschafts, Lehr- und Handbuch*, Karlsruhe 1956, s. 2 i n.

¹⁰ Tak M. Helios, op. cit., s. 3; W. Wygodzinski, A. Müller, *Genossenschaftswesen in Deutschland*, Leipzig-Berlin 1929, s. 10 i n.

¹¹ Zob. DRV, *Friedrich Wilhelm...*, passim.

¹² Tak M. Helios, op. cit., s. 3.

rał także Wilhelm Haas. Podczas gdy Friedrich Wilhema Raiffeisen koncentrował się na tworzeniu spółdzielni pierwszego stopnia, czyli lokalnych, Wilhelm Haas zapoczątkował proces organizacji spółdzielni w związki, co miało wzmocnić skuteczność współpracy systemu spółdzielczego jako całości. To właśnie Wilhelm Haas w maju 1862 r. założył pierwszy regionalny związek spółdzielni przemysłowo-handlowych w Wiesbaden¹³.

Coraz większe znaczenie spółdzielczości znalazło odzwierciedlenie w przepisach prawnych, wiele bowiem konstytucji landowych, które uchwalone zostały w XIX w., gwarantowało ochronę spółdzielczości. Przykładowo art. 44 konstytucji heskiej określał, że należy wspierać spółdzielczość. Pierwszym aktem prawnym na ziemiach niemieckich poświęconym spółdzielczości była ustawa pruska z 27 marca 1867 r. o prywatnoprawnej pozycji spółdzielni gospodarczych i nabywczych. Dzięki staraniom H. Schulze-Delitzscha ustawę tę ogłoszono 4 lipca 1868 r. jako ustawę federalną Związku Północnoniemieckiego¹⁴.

Po negocjacjach i dyskusjach, 20 maja 1889 r. uchwalona została w II Rzeszy ustawa o spółdzielniach nabywczych i gospodarczych. Ten akt prawny w ogólnym kształcie, oprócz przede wszystkim zmian organizacyjnych, pozycji związków kontrolnych czy łączenia się spółdzielni, obowiązuje do dzisiaj. Oczywiście odnotować należy kilka nowelizacji tejże ustawy – niektóre z nich zostaną przedstawione w niniejszym artykule. W okresie międzywojennym, w 1922 r. wprowadzono pośrednią demokrację w postaci zebrania delegatów w spółdzielniach mających ponad 10 000 członków. Liczbę tę zmniejszono do 3000 członków w 1926 r. (§ 43a GenG). Ponadto wprowadzono przepisy dotyczące łączenia spółdzielni oraz regulacji struktury i zadań audytu. Natomiast w 1933 r. wydano nowe przepisy dotyczące kontroli, w tym sporządzania bilansu oraz odpowiedzialności członków za długi spółdzielni¹⁵.

Po II wojnie światowej na mocy ustawy z 18 kwietnia 1950 r. zniesiona została znakomita większość przepisów uchwalonych w czasie II wojny światowej. Dalsze zmiany zostały wprowadzone w 1954 r. przez kolejną nowelizację zmieniającą przepisy ustawy o spółdzielniach nabywczych i gospodarczych oraz przez tak zwaną ustawę rabatową.

¹³ Zob. M. Bockelmann, *150 Jahre Genossenschaftsverband – vom Bewahrer zum unternehmerischen Modernisierer*, „Kreditwesen” 2012, nr 2, s. 68 i n.

¹⁴ M. Helios, op. cit., s. 3 i n.

¹⁵ Zob. szerzej H. Münkner, *Germany*, w: *Study on the Implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE)*, cz. II: *National Report*, Brussels 2010, s. 560 i n.

Nowelizacja usunęła między innymi § 8 ust. 4 GenG, czyli zakaz dokonywania transakcji ze spółdzielnią przez osoby niebędące członkami spółdzielni konsumpcyjnych, oraz odnoszące się do niego postanowienia¹⁶. Od 1973 r. także spółdzielnie kredytowe mają prawo do przeprowadzania transakcji z nieczłonkami, jeśli statuty tak stanowią. Poza tym zmiany wprowadzone w 1973 r. określiły nowe zasady wzmacniające uprawnienia zarządu spółdzielni (Vorstand, § 27 ust. 1 GenG), dotyczące uczestnictwa członków w stratach spółdzielni (§ 87a GenG) oraz wypłaty występującym członkom środków ze specjalnego funduszu rezerwowego (§ 73 ust. 3 GenG). W kolejnych latach modyfikacje skupiały się na sprawach związanych z księgowością i rachunkowością. Przykładowo w 1985 r. przepisy o rachunkowości (§ 33 i n. GenG) i audycie (§ 53 i n. GenG) zostały zmienione i dostosowane do przepisów unijnych (m.in. do wytycznych dotyczących harmonizacji prawa organizacji gospodarczych we Wspólnocie Europejskiej). W 1994 r. przepisy poświęcone spółdzielni audytorskich zostały zmienione w celu dostosowania ich do ustawy o kontroli i przejrzystości przedsiębiorstw (KonTraG). Przestały obowiązywać także regulacje odnoszące się do łączenia spółdzielni (§ 93 a-s GenG). Zagadnienie to bowiem zostało uregulowane w przez odrębny akt prawny – Umwandlungsgesetz (ustawę o przekształceniach) z 1994 r.¹⁷

Całkiem odmienna sytuacja zarówno w zakresie prawodawstwa, jak i rozwoju spółdzielczości występowała w Niemieckiej Republice Demokratycznej. Po II wojnie światowej państwo to, będąc pod wpływami ZSRR, musiało wprowadzić ideologię socjalistyczną. Z tego powodu duże znaczenie praktyczne miały spółdzielnie produkcyjne. Początkowo w NRD obowiązywała ustawa o spółdzielniach z 1889 r. Dopiero po wprowadzeniu reformy Boden w 1952 r. i wejściu w życie ustawy o rolniczych spółdzielniach produkcyjnych (LPG), od 1959 r. na terenie wschodnich Niemiec obowiązywała odmienna regulacja prawna odnośnie do organizowania i funkcjonowania tych podmiotów. W następnych latach odnotować należy uchwalenie kolejnych aktów prawnych dotyczących rolniczych spółdzielni produkcyjnych (np. ustawa z 2 lipca 1982 r.)¹⁸.

¹⁶ Ibidem. Zob. także V. Beuthien, *Kommentar zum Genossenschaftsgesetz mit Umwandlungsrecht*, München 2004, s. 10 i n.

¹⁷ Zob. M. Helios, op. cit., s. 4 i n.

¹⁸ Ibidem.

Zjednoczenie Niemiec nastąpiło 3 października 1990 r., oznaczało ono również zmiany w rolnictwie. Po włączeniu landów dawnej NRD do RFN skończył się wreszcie okres kolektywizmu i mieszkańcy wschodnich Niemiec mogli swobodnie nabywać grunty rolne, tworząc indywidualne gospodarstwa rolne albo prowadzić działalność rolniczą w formie na przykład spółdzielni czy spółki. W pierwszej jednak kolejności rozwiązać należało problem dalszego funkcjonowania spółdzielni produkcji rolnej (LPG). Dlatego 29 czerwca 1990 r. uchwalona została *Landwirtschaftsanpassungsgesetz* (ustawa w sprawie dostosowania rolnictwa)¹⁹, stanowiąca podstawę przekształceń w mieniu wspomnianych spółdzielni LPG. W jej świetle każdy taki podmiot założony na podstawie socjalistycznego prawa dawnej NRD musiał przekształcić się w jedną z następujących form prawnych: spółdzielnię zarejestrowaną według ustawy z 1 kwietnia 1889 r. o spółdzielniach (obowiązującej na terenie RFN), spółkę osobową (prawa cywilnego, komandytową), spółkę kapitałową (spółkę akcyjną albo spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością). Według danych statystycznych na 1790 dokonanych przekształceń 40 dawnych LPG wybrało spółkę akcyjną, 182 – spółkę komandytową, 306 – spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, a 1262, czyli ponad 70% – spółdzielnię zarejestrowaną według ustawy z 1889 r. o spółdzielniach²⁰.

W kolejnych latach niektóre zarejestrowane spółdzielnie zostały rozwiązane, połączone lub przekształcone, tak że ostatecznie ich liczba ustabilizowała się na poziomie ponad 800 podmiotów. Przykładowo w 2010 r. było ich 840, a aktualnie w 2012 r. jest 811²¹. Dzięki funkcjonowaniu zgodnie z zasadami spółdzielczymi, korzystaniu z płatności bezpośrednich i innych środków unijnych, obecnie działające na terenach nowych landów spółdzielnie LPG stanowią nowoczesne podmioty gospodarcze. Potwierdzają to dane statystyczne, które zostaną zaprezentowane w dalszej części artykułu. Warto także podkreślić, że w przeciwieństwie do Polski, gdzie problematyka rolniczych spółdzielni produkcyjnych po transformacji ustrojowej jest bardzo rzadko poruszana w literaturze prawniczej²², w Niemczech zagadnienia prawne LPG cieszą się dużą popu-

¹⁹ *Landwirtschaftsanpassungsgesetz* (GBl. I, s. 642). Ustawa ta była wielokrotnie zmieniana.

²⁰ Tak Ch. Grimm, *Agrarrecht*, München 2004, s. 297.

²¹ Dane statystyczne: <http://www.raiffeisen.de>.

²² J. Paliwoda, *Zagadnienia prawne przekształceń własnościowych w mieniu spółdzielni produkcji rolnej w Polsce, Niemczech i Ukrainie*, Warszawa 1995; idem, *Uwagi o aspektach prawnych rolniczych spółdzielni produkcyjnych w przededniu integracji europejskiej*, „Prawo Rolne” 1998, z. 2.; A. Suchoń, *Z prawnej problematyki spółdzielczości*

larnością. Wspomnieć tutaj należy przede wszystkim o publikacjach zarówno książkowych, jak i artykułach R. Stedinga²³, D. Schweizera²⁴ czy J. Wenzla²⁵.

Po zjednoczeniu Niemiec kolejne nowelizacje przepisów poświęconych spółdzielniom obowiązują zarówno w starych, jak i w nowych landach. Przede wszystkim należy podkreślić, że 18 sierpnia 2006 r. weszła w życie ustawa z 14 sierpnia 2006 r. o wprowadzeniu spółki europejskiej oraz zmieniająca prawo spółdzielcze, która miała podwójny cel. Z jednej strony było nim stworzenie podstaw prawnych do implementacji spółdzielni europejskiej SCE (Société Coopérative Européenne) jako nowej formy prawnej w prawie niemieckim, z drugiej – wdrożenie ułatwień w tworzeniu i zarejestrowaniu spółdzielni oraz pozyskiwaniu przez nie i utrzymanie kapitału/funduszy, jak również wzmocnienie praw członków. W literaturze niemieckiej podkreśla się, że ta tak zwana duża reforma prawa spółdzielczego była oczekiwana od wielu lat, gdyż nieliczne modyfikacje dokonane aktem prawnym z 1973 r. okazały się niewystarczające²⁶.

w rolnictwie, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1; eadem, *Prawne formy władania gruntami przez spółdzielnie funkcjonujące w rolnictwie i na terenach wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.

²³ R. Steding, *Die Produktivgenossenschaft im deutschen Genossenschaftsrecht*, Göttingen 1995; idem, *Produktivgenossenschaften in der ostdeutschen Landwirtschaft – Ursprung und Anspruch*, Berlin 1994; idem, *Reflexionen über die genossenschaftliche Rechtsform unter marktwirtschaftlichen Bedingungen*, Berlin 1993; idem, *Die Beteiligung der Genossenschaft an Unternehmen anderer Rechtsformen*, Berlin 1998; R. Steding, K. Böhme, *Die Produktivgenossenschaft im Agrar- und Gewerbebereich. Streitpunkt in der Genossenschaftswissenschaft*, w: R. Steding, H. Blisse, M. Hanisch (red.), *Grundfragen der Theorie und Praxis der Genossenschaften*, Berlin 2004.

²⁴ D. Schweizer, *Das Recht der landwirtschaftlichen Betriebe nach dem Landwirtschafts-anpassungsgesetz*, Köln 1994.

²⁵ J. Wenzel, *Der Bestandsschutz fehlerhaft umgewandelter LPG-Unternehmen*, „Agrarrecht” 1998, z 5, s. 139; idem, *Die Umwandlung der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes*, „Agrarrecht” 2000, z. 11, s. 349 i n.

²⁶ Gesetz zur Einführung der Europäischen Genossenschaft und zur Änderung Genossenschaftsrechts, BGBl. I, 2006, s. 1911-1957. Na temat nowelizacji ustawy o spółdzielniach z 2006, a szczególnie na temat wprowadzonej tym aktem prawnym spółdzielni europejskiej odnotować należy bardzo bogatą literaturę, np. M. Geschwandtner, M. Helios, *Genossenschaftsrecht. Das neue Genossenschaftsgesetz und die Einführung der Europäischen Genossenschaft*, Freiburg-Berlin-München 2006; V. Beuthien, *Die Europäische Genossenschaft als gesellschaftsrechtliche Herausforderung – Was muss ein Genossenschaftsgesetz leisten?*, „Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen” 57, 2007, s. 3-16; T. Brockmeier, *Zur Reform des*

Nowelizacja z 2006 r. wprowadziła zmiany do niemieckiego prawa spółdzielczego odnoszące się między innymi do minimalnej liczby członków (z siedmiu do trzech § 3 GenG), przyniosła nowe rozwiązania w zakresie możliwości inwestowania przez członków oraz określiła minimalny kapitał podstawowy spółdzielni. Modyfikacje miały ułatwić w szczególności zakładanie spółdzielni, pozyskiwanie i utrzymanie ich kapitału. Celem nowelizacji miało być także wprowadzenie rozwiązań prawnych w zakresie usprawnienia zarządzania i funkcjonowania spółdzielni. Dlatego w odniesieniu do mniejszych podmiotów przewidziano możliwość powołania zarządu jednoosobowego i uproszczenia w zakresie nadzoru. Wprowadzono udogodnienia w kwestii dostarczania informacji członkom spółdzielni, umożliwiono przeprowadzanie walnego zgromadzenia online i głosowanie drogą elektroniczną (jeżeli statut tak stanowi). Nastąpiło rozszerzenie przedmiotu działalności spółdzielni w zakresie promocji społecznej i kulturalnej (§ 1 pkt 1 GenG) i dopuszczono wnoszenie wkładów w formie rzeczowej (§ 7 ust 3 GenG). To powoduje, że finansowanie spółdzielni jest bardziej elastyczne. Również poszerzenie katalogu członków o tych inwestujących, a nie tylko korzystających z usług spółdzielni, miało na celu polepszenie sytuacji finansowej spółdzielni. Ustawodawca umożliwił zmniejszenia kosztów audytu, wprowadzając dla mniejszych spółdzielni, których roczny obrót wynosi poniżej 2 mln euro, uproszczone procedury badania i zatwierdzania sprawozdań finansowych (§ 53 ust. 2 GenG).

Odnotować należy także zmiany redakcyjne. Dotychczasowy długi tytuł: „ustawa o spółdzielniach nabywczych i gospodarczych” (Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften), zastąpiony został krótszym: „ustawa o spółdzielniach” (Genossenschaftsgesetz – GenG). Przepisy wzmocniły także prawa członków, szczególnie tych, którzy nie zostali wybrani do zgromadzenia przedstawicieli (delegatów). Chodzi między innymi o obowiązek zwołania zebrania na wniosek co najmniej 1/10 liczby członków, procedurę wyboru przedstawicieli, przekazywanie informacji i wgląd do listy przedstawicieli²⁷.

deutschen Genossenschaftsgesetzes – Frischer Wind durch das Statut der Europäischen Genossenschaft (SCE), w: Th. Brockmeier, U. Fehl (red.), *Volkswirtschaftliche Theorie der Kooperation in Genossenschaften*, „Marburger Schriften zum Genossenschaftswesen”, t. 100, Göttingen 2007, s. 831-894; M. Geschwandtner, M. Helios, *Genossenschaftsrecht, Das neue Genossenschaftsgesetz und die Einführung der Europäischen Genossenschaft*, Freiburg-Berlin-München 2006.

²⁷ Zob. szerzej np. M. Helios, op. cit., s. 9 i n.

3. Ogólna charakterystyka spółdzielni w rolnictwie i na obszarach wiejskich

Jak zostało już podkreślone na początku rozważań, na niemieckiej wsi popularne są spółdzielnie typu Raiffeisen. Według danych statystycznych na koniec 2010 r. na terenach wiejskich działały następujące spółdzielnie podstawowe: 264 mleczarskie, 105 producentów bydła i mięsa, 209 plantatorów wina, 89 owoców i warzyw, 330 spółdzielnie zakupu i sprzedaży produktów rolnych (zaopatrzenia i zbytu), kredytowe oraz inne działające na wsi (np. związane z bioenergią, leśnictwem czy łowiectwem – 610). W systemie niemieckim występują także tak zwane centrale spółdzielni, które działają wyłącznie w dziedzinie przetwórstwa, między innymi centrale spółdzielni mleczarskich (mleczarnie), ubojnie, spółdzielnie przetwórstwa owocowo-warzywnego oraz spółdzielnie winne (winnice). Są to spółdzielnie, których członkami nie są producenci rolni, lecz spółdzielnie podstawowe, które tworzą rolnicy. Centrale uzupełniają i wspierają działalność miejscowych, podstawowych spółdzielni przetwórczych, dając i gwarantując im konieczny zbyt wykraczający poza zasięg terytorialny spółdzielni oraz przejmując ważne mechanizmy i funkcje regulujące rynek i ceny. Centrale spółdzielcze są zatem niezbędnymi jednostkami wspomagającymi rolnicze spółdzielnie przetwórcze i umożliwiającymi im prawidłowy zbyt²⁸.

Spółdzielnie podstawowe należą do związków regionalnych, których w Niemczech obecnie jest sześć, oraz związku sprawdzającego (audytu). Z kolei te ostatnie są członkiem Der Deutsche Raiffeisenverband e.V. (DRV), czyli niemieckiego związku spółdzielni Raiffeisen²⁹. Po II wojnie światowej, 18 listopada 1948 r., jego działalność została przywrócona w Wiesbaden na terenie Republiki Federalnej Niemiec. Jako stowarzyszenie spółdzielni branżowych reprezentuje interesy różnych spółdzielni wiejskich na poziomie krajowym i międzynarodowy, dlatego jego biura znajdują się w zarówno w Niemczech (Berlinie, Bonn), jak i Brukseli.

W Niemczech, podobnie jak w innych państwach, odnotować należy proces zmniejszania się liczby spółdzielni. Jest to związane ze spadkiem liczby rolników oraz łączeniem się spółdzielni. Przykładowo w 1950 r.

²⁸ M. Helios, *Ertragsbesteuerung der Genossenschaft und ihrer Mitglieder*, w: idem, Th. Strieder (red.), op. cit., s. 408 i n.

²⁹ Zob. szerzej Deutscher Raiffeisenverband e.V., *Ausblick 2011. Geschäftsbericht 2010*, s. 9 i n. dostępne na: www.raiffeisen.de.

w Niemczech działało w rolnictwie i na terenach wiejskich około 24 tys. spółdzielni (w tym 11 216 kredytowych), w 1970 r. – 13,8 tys. (w tym 4920 kredytowych), w 1990 r. – 5199, a 2001 r. – ponad 2500. Zmniejsza się również liczba członków spółdzielni. Przykładowo w 1950 r. zrzeszonych było ponad 3 mln członków w spółdzielniach typu Raiffeisen, a obecnie jest ponad 1,6 mln członków (łącznie ze spółdzielniami kredytowymi). Zwiększają się jednak roczne obroty spółdzielni. Przykładowo w 1950 r. łączny obrót wyniósł ponad 3,463 mld euro, w 1990 r. – 39,278 mld, a w 2011 r. ponad 48,2 mld³⁰.

W Niemczech jako jednym kraju wschodniej części „starej” Unii Europejskiej działają także rolnicze spółdzielnie produkcyjne (LPG) – obecnie około 811. Prowadzą wspólne gospodarstwa na 27% powierzchni gruntów rolnych landów wschodnich. Ich przychody w 2009 r. przekroczyły ponad 1,8 mld euro. Średnio jedno LPG ma około 1800 ha i 44 członków. Wynika z tego, że na jedną osobę przypada około 41 ha³¹. Biorąc pod uwagę, że tak niewielkie gospodarstwa rolne byłyby mało konkurencyjne na rynku niemieckim, a tym bardziej unijnym, członkowie LPG nie wykazują zainteresowania wycofaniem wkładów ze spółdzielni i założeniem gospodarstw indywidualnych.

LPG prowadzą działalność rolniczą, wykorzystując coraz nowsze technologie ochrony i uprawy roślin. Poza tym starają się uwzględniać aspekty ochrony środowiska w rolnictwie. Spółdzielnie rolnicze prowadzą działalność w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, energii wiatrowej, słonecznej i biogazu. Są inicjatorami budowy biogazowni i sieci ciepłowniczych w celu dostarczenia energii do wsi i indywidualnych odbiorców. W ten sposób przyczyniają się o ochrony klimatu. LPG uczestniczą także w tworzeniu i utrzymaniu miejsc pracy oraz szkoleniach na obszarach wiejskich. Średnio zatrudniają około 32 osoby. Wykonują one wiele prac dla społeczności, jak budowa, utrzymanie i konserwacja hoteli, placów zabaw i zabytków. Świadczą także usługi dla ludności wiejskiej i przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju niemieckiej wsi w landach wschodnich Niemiec³².

³⁰ Ibidem.

³¹ Zob. www.raiffeisen.de.

³² Zob. Deutscher Raiffeisenverband e.V., *20 Jahre Agrargenossenschaften eine Erfolgsgeschichte*, s. 5 i n.; Deutscher Raiffeisenverband e.V., *Agrargenossenschaften sind ein Eckpfeiler des ländlichen Raums in Ostdeutschland*, s. 1 i n.; Deutscher Raiffeisenverband e.V., *DRV-Bericht über den Geschäftsbetrieb der Agrargenossenschaften 2010/2011*, s. 3 i n. Opracowania dostępne na: www.raiffeisen.de.

Natomiast w zachodniej części Niemiec długą tradycję mają spółdzielnie zajmujące się skupem i sprzedażą produktów wytwarzanych w indywidualnych gospodarstwach rolników. Ugruntowaną pozycję na rynku mleka mają także spółdzielnie mleczarskie. Przynależność do takich podmiotów to często wielopokoleniowa tradycja, dlatego uwzględniając potrzeby praktyki, ostatnia nowelizacja ustawy z 2006 r. zmieniała przepisy dotyczące wstąpienia spadkobierców w miejsce zmarłego członka spółdzielni.

Nawiązując do danych statystycznych dotyczących całego sektora spółdzielczego w Niemczech, stwierdzić należy, że w państwie tym funkcjonuje ponad 7 tys. spółdzielni, a liczba członków przekracza 20,7 mln, a 1157 banków spółdzielczych ma ponad 16 mln członków, w około 2,5 tys. spółdzielniach rolniczych jest ponad 560 tys. członków, w ponad 2 tys. spółdzielni handlowych jest 315 tys. członków, a w 33 spółdzielniach konsumpcyjnych i usług – 300 tys. członków³³. Poza tym w Niemczech popularne są spółdzielnie mieszkaniowe – działa około 2 tys., zrzeszając ponad 2,8 mln członków.

W ciągu ostatnich pięciu lat założono ponad 700 spółdzielni. Są to podmioty działające w dziedzinie energii odnawialnej, ochrony zdrowia, handlu detalicznego i usług, a także w ramach przetwórstwa roślinnego i zwierzęcego. Ekonomiczne i społeczno-polityczne znaczenie spółdzielni nadal rośnie. Liczba nowo powstających pokazuje, że idea współpracy, samopomocy, samorządności, szczególnie w trudnych ekonomicznie czasach w Niemczech jest nadal popularna³⁴.

Niemiecka spółdzielczość należy do jednych z najlepiej rozwiniętych w Europie. Warto także wskazać na branże spółdzielczości, które nie występują w Polsce, na przykład spółdzielnie łowieckie czy zajmujące się melioracją i sprawami z zakresu wód. Zasady działalności tych pierwszych określone zostały w Bundesjagdgesetz z 29 listopada 1952 r. (ustawie łowieckiej)³⁵. Według § 9 tej ustawy właściciele powierzchni tak zwanej zasadniczej, na której odbywają się polowania, należącej do wspólnego okręgu (rewiru) łowieckiego, tworzą spółdzielnię łowiecką. Spółdzielnia łowiecka jest reprezentowana przez zarząd (łowiecki) w sprawach sądowych i pozasądowych, który jest wybierany przez członków spółdziel-

³³ Zob. M. Stappel, *Die deutschen Genossenschaften, Entwicklungen – Meinungen – Zahlen*, Wiesbaden 2011, s. 3 i n.

³⁴ H. Münkner, op. cit.; www.raiffeisen.de,

³⁵ Ustawa w wersji opublikowanej 29 września 1976 r. (BGBl. I, s. 2849), ostatnio zmieniona przez art. 3 ustawy z 6 grudnia 2011 r. (BGBl. I, s. 2557).

ni. Do momentu wybrania zarządu przy zawieraniu transakcji reprezentuje ją zarząd gminy. Uchwały w spółdzielni podejmowane są większością głosów. Jednocześnie wymagana jest zarówno większość głosów członków spółdzielni (spółdzielców), jak i udziałów w powierzchni zasadniczej (większość powierzchni zasadniczej) w momencie podejmowania decyzji. Spółdzielnia łowiecka korzysta z prawa do polowania, z reguły je wydzierżawiając. Może ona ograniczyć jego wydzierżawianie do kręgu spółdzielców, czyli członków. Spółdzielnia łowiecka może także wykonywać prawo do polowania na własny rachunek, zatrudniając myśliwych, i decyduje o wykorzystaniu czystego zysku (zysku netto) uzyskanego z wykorzystania prawa do polowania. Jeśli nie dokona podziału zysku wśród członków, niezadowolony spółdzielca, który nie zgadza się z decyzją spółdzielni, może zażądać wypłaty swojej części zysku.

4. Podstawowe regulacje dotyczące założenia i organizacji spółdzielni

W dalszej części rozważania będę się koncentrowały na omówieniu wybranych regulacji z *Genossenschaftsgesetz* 1889 r.³⁶ wraz z długo przygotowywaną i oczekiwaną zmianą z 2006 r.³⁷ Ustawa o spółdzielniach ma ponad 160 paragrafów, składa się z 9 sekcji i postanowień końcowych; zostały w niej uregulowane klasyczne zagadnienia związane ze spółdzielniami (m.in. pojęcie, niezbędne czynności związane z założeniem, elementy statutu, organy spółdzielni, prawa i obowiązki członków, wymagania związane z kontrolą, audytem, zakończenie członkostwa, rozwiązanie spółdzielni czy też proces likwidacji).

Według § 1 GenG spółdzielnia jest zrzeszeniem o nieokreślonej liczbie członków, którego celem jest wspieranie przychodów i interesów gospodarczych członków albo ich socjalnych i kulturalnych potrzeb poprzez

³⁶ Niektóre z regulacji na przestrzeni lat zostały uchylone, chociażby te związane z przekształceniami, które zostały zawarte w odrębnej ustawie o przekształceniach z 1994 r.

³⁷ Na temat konieczności wprowadzenia zmian do przepisów o spółdzielniach, zob. np. H. Förstner-Reichstein, H. Welker, *Novellierung des deutschen Genossenschaftsgesetzes, Synopse der diskutierten Vorschläge*, Nürnberg 2001; B. Großfeld, *Die Zukunft der Rechtsform „Genossenschaft“: lokale Rechtsform oder globale Wirklichkeit?*, „Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen” 53, 2003, s. 181-191; H. Schaffland, *Eine neue Rechtsform – Die europäische Genossenschaft kommt 2006*, „Bankinformation” 2004, nr 2, s. 72-73.

prowadzenie wspólnej działalności gospodarczej (przedsiębiorstwa)³⁸. Po zarejestrowaniu nabywa ono status spółdzielni zarejestrowanej. Ponadto spółdzielnie mogą uczestniczyć w spółkach i innych zrzeszeniach osób, łącznie ze stowarzyszeniami prawa publicznego, jeśli służą one wspieraniu interesów gospodarczych członków spółdzielni albo ich socjalnych i kulturalnych aspiracji, albo działaniom na rzecz spółdzielni.

Podstawowym, niezbędnym dokumentem do powstania i funkcjonowania każdej spółdzielni jest oczywiście statut, a jego elementy określone zostały w § 6, 7 i 8 GenG. Niektóre z wymienionych w tych przepisach wymagań są obowiązkowe, a niektóre fakultatywne – pozostawione decyzji założycieli. Statut musi oczywiście zawierać firmę, siedzibę i cel spółdzielni. Musi także określać zasady odpowiedzialności członków względem wierzycieli w przypadku upadłości spółdzielni, gdy jej majątek nie pozwala na pokrycie długów. Do założenia spółdzielni wystarczy obecnie tylko 3 członków. Po podpisaniu statutu, który musi być zawarty w formie pisemnej, założyciele muszą złożyć wniosek o rejestrację w sądzie³⁹.

Jednocześnie prawo przewiduje specjalną kontrolę procesu tworzenia (rejestracji) przez związki sprawdzające (audytu). Mianowicie łącznie z wnioskiem o rejestrację założyciele muszą przedstawić zaświadczenie związku regionalnego spółdzielni, że po zakończeniu procedury rejestracji spółdzielnia będzie przyjęta do związku (§ 11 ust. 2 nr 3 GenG), jak również pisemną opinię związku o procesie tworzenia nowego podmiotu. Dopiero po rejestracji spółdzielnia uzyskuje osobowość prawną, stając się spółdzielnią zarejestrowaną⁴⁰. Jako osoba prawna ma swoje prawa i obowiązki: może nabywać własność i inne prawa rzeczowe, być pozywana i pozywać inne podmioty. Spółdzielnie są uważane za kupców (przedsiębiorców) w rozumieniu przepisów niemieckiego prawa handlowego⁴¹.

Przepisy przewidują ogólny wymóg posiadania przez członków spółdzielni pełnej zdolności do czynności prawnych. Dalsze wymagania mogą być określone w statucie (np. zamieszkanie albo prowadzenie działalności

³⁸ Na temat celu i definicji spółdzielni sprzed nowelizacji z 2006 r. zob. P. Zakrzewski, *Cel spółdzielni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, z. 1, s. 50 i n.

³⁹ Zob. szerzej E. Steinle, Ch. Terbrack, *Gründung der Genossenschaft und Genossenschaftsregister* w: M. Helios, Th. Strieder (red.), op. cit., s. 75 i n.

⁴⁰ Zagadnienia związane z rejestracją spółdzielni uregulowane zostały w: *Verordnung über das Genossenschaftsregister (Genossenschaftsregisterverordnung – GenRegV*, rozporządzenie o rejestrze spółdzielni), (BGBl. I, s. 2268).

⁴¹ Zob. H. Münkner, op. cit., s. 565 i n.

rolniczej na obszarze funkcjonowania spółdzielni, wykonywanie określonego zawodu). Nie można jednak wprowadzać wymagań dyskryminujących potencjalnych członków. Członkostwo można nabyć w różny sposób. Przede wszystkim członkiem jest założyciel spółdzielni, następnie osoba, która złożyła odpowiednie oświadczenia (a jej wniosek został zaakceptowany przez zarząd), a także na przykład w przypadku połączenia spółdzielni. Od czasu nowelizacji ustawy z 2006 r. nabyć można członkostwo także w drodze dziedziczenia, pod warunkiem że nowy członek spełnia wymogi przewidziane w statucie i taka możliwość wynika z tego dokumentu (§ 77 ust. 2 GenG).

Po zarejestrowaniu spółdzielni członkostwo nabywa się z reguły poprzez pisemne, bezwarunkowe oświadczenie o przystąpieniu. Taki sposób jest najbardziej popularny. Jednak przed podjęciem decyzji potencjalny przyszły członek spółdzielni powinien mieć możliwość zapoznania się ze statutem. Po wyrażeniu zgody na przyjęcie członka zostaje on niezwłocznie wpisany na listę członków i powiadomiony o tym fakcie. Jeśli spółdzielnia nie wyraża zgody na przystąpienie kandydata do spółdzielni, musi o tym poinformować wnioskodawcę, zwracając jego oświadczenie o przystąpieniu. Zgodnie z ustawą i ze statutem oświadczenie o przystąpieniu do spółdzielni musi zawierać wyraźne zobowiązanie członka do uiszczenia należnych wpłat odpowiednio do posiadanych udziałów w spółdzielni. Dodatkowo, jeśli statut przewiduje, że członkowie mają wносить opłaty albo ponosić inne świadczenia, we wspomnianym oświadczeniu powinna być także informacja na ten temat⁴².

Ostatnia zmiana niemieckiego prawa spółdzielczego z 2006 r. wprowadziła możliwość przystąpienia do spółdzielni członków inwestujących. Są to podmioty, które nie są zainteresowane nawiązywaniem stosunków handlowych ze spółdzielnią, lecz wnosząc kapitał, oczekują z tego tytułu dywidendy⁴³.

⁴² Zob. szerzej M. Geschwandtner, *Mitgliedschaft und Finanzverfassung*, w: M. Helios, Th. Strieder (red.), op. cit., s. 113 i n.

⁴³ Finansowanie spółdzielni to jedno z popularnych zagadnień omawianych w praktyce i doktrynie niemieckiej od kilku lat zob. np. R. Günther, *Mitgliedschaft von „Investoren – in Genossenschaften*, w: H.-H. Münkner, R. Günther (red.), *Perspektiven für genossenschaftliche Finanzierung*, Hamburger Beiträge zum Genossenschaftswesen, t. 28, Hamburg 2002, s. 51-80; H.-H. Münkner, *Fördermitglieder, Investorenmitglieder und externe Anteilseigner – neue Ansätze zur Milderung der strukturellen Schwächen im Finanzierungsbereich*, w: R. Steding (red.), *Genossenschaftsrecht im Spannungsfeld von Bewahrung und Veränderung*, Göttingen 1994, s. 83-106.

W przeciwieństwie do rozporządzenia unijnego w sprawie spółki europejskiej, niemiecka ustawa o spółdzielniach nie przewiduje obligatoryjnego minimalnego kapitału początkowego. Jednocześnie od wejścia w życie nowelizacji z 2006 r. statut może przewidywać wprowadzenie stałej wartości kapitału minimalnego, a tym samym zrezygnować z charakterystycznej dla spółdzielni cechy zmienności kapitału (§ 8a GenG). Jeżeli chodzi o wypłatę nadwyżki bilansowej, to decyzja w tej sprawie należy do członków walnego zgromadzenia. Po nowelizacji omawianej ustawy w 1973 r. spółdzielnie nie tylko wypłacają dywidendy w zależności od wniesionego udziału, ale także odsetki (§ 21a GenG). Ustawa nie wprowadza żadnych limitów zarówno co do wysokości dywidendy, jak i odsetek⁴⁴.

Zasadne wydaje się krótkie przedstawienie organów spółdzielni i zasad ich działania. Według ustawy walne zgromadzenie członków lub zebranie delegatów stanowią najwyższą władzę spółdzielni. Decydują one o wszystkich ważnych sprawach dotyczących funkcjonowania spółdzielni. To właśnie co do zasady walne zgromadzenie dokonuje na przykład zmiany statutu (§ 16 ust. 1 GenG), wyboru członków rady nadzorczej (§ 36 ust. 1 GenG), podejmuje decyzje w sprawie zatwierdzenia rocznego zeznania i przydziału rocznych nadwyżek (§ 48 ust. 1 GenG), połączenia (§ 13 ust. 1 UmwG), konwersji (§ 193, ust. 1 UmwG) i rozwiązania (§ 78 ust. 1 GenG)⁴⁵. Nowelizacja z 2006 r. wprowadziła jednak pewne zmiany w zakresie działania walnego zgromadzenia. Otóż zgodnie z nowo dodanym § 43 ust. 7 GenG, o ile statut na to pozwala, podejmowanie decyzji przez członków może następować w drodze pisemnej albo elektronicznej. Poza tym członkowie rady nadzorczej mogą uczestniczyć w walnym zgromadzeniu w drodze transmisji wideo lub audio.

Według art. 43 GenG każdy członek ma jeden głos. Statut może jednak przewidywać prawo do kilku głosów. Przesłanki do takiego działania powinny być określone w statucie i uwzględniać następujące kryteria: prawo do kilku głosów powinno być zagwarantowane tylko tym członkom, którzy wspierają szczególnie działalność spółdzielni, poza tym żadnemu z członków nie mogą zostać przyznane więcej niż 3 głosy. Jednocześnie w przypadku decyzji wymagających zgodnie z ustawą obligatoryjnie większości $\frac{3}{4}$ oddanych głosów lub znacznej większości, jak również w przypadku tych dotyczących zniesienia lub ograniczenia postanowień

⁴⁴ Zob. szerzej H. Münkner, op. cit., s. 561 i n.

⁴⁵ A. Gätsch, *Verfassung der Genossenschaft*, w: M. Helios, Th. Strieder (red.), op. cit., s. 211 i n.

statutu w kwestii prawa do wielu głosów, członek ma tylko jeden głos, nawet jeśli co do zasady gwarantuje się mu prawo do wielu głosów. Powyższe zasady nie obowiązują w odniesieniu do spółdzielni, w których więcej niż $\frac{3}{4}$ członków jest przedsiębiorcami w rozumieniu § 14 BGB. Ograniczenia nie mają zastosowania także co do spółdzielni, których członkowie są spółdzielniami wyłącznie albo w przeważającej mierze zarejestrowanymi. Statut tych spółdzielni może różnicować prawo głosu członków wedle wielkości ich udziałów bądź według innego kryterium. Szczegółowe zasady dotyczące odstępstwa od zasady „jeden członek jeden głos” powinny być oczywiście uregulowane w statucie⁴⁶.

Ciekawe rozwiązania wynikają z § 43a ust 1 GenG. Otóż w spółdzielniach liczących ponad 1500 członków, w których – mimo że walne zgromadzenie zostało zastąpione przez zgromadzenie delegatów – statuty mogą postanowić, że niektóre ważne decyzje są nadal podejmowane przez wszystkich członków. Niemieckie przepisy umożliwiają więc funkcjonowanie na stałe obok siebie walnego zgromadzenia i zgromadzenia przedstawicieli. To skutkuje tym, że spółdzielnia może posiadać dwa zgromadzenia członków mających kompetencję do podejmowania decyzji dotyczących funkcjonowania spółdzielni. Ponadto, dzięki nowelizacji z 2006 r. prawa mniejszości członków są lepiej chronione: co najmniej jedna dziesiąta członków (lub w mniejszej liczbie, jeżeli wynika to ze statutu) może żądać zwołania walnego zgromadzenia, aby podjąć na przykład decyzję o powrocie do demokracji bezpośredniej i zrezygnować z zebrania delegatów na rzecz walnego zgromadzenia (§ 43 pkt 7 GenG). W celu ochrony członków wymagana jest co do zasady większość kwalifikowana na walnym zgromadzeniu.

Do pozostałych organów w spółdzielni należą zarząd oraz rada nadzorcza. Jednocześnie zmiana ustawy z 2006 r. wprowadziła pewne uproszczenia w ich funkcjonowaniu. W skład wspomnianych organów mogą wchodzić tylko osoby fizyczne będące członkami spółdzielni, a w przypadku, gdy członkami są osoby prawne bądź spółki osobowe, osoby, które działają w ich imieniu (członków spółdzielni). Zarząd reprezentuje spółdzielnię w sprawach sądowych i pozasądowych. Składa się z co najmniej dwóch osób oraz jest wybierany i odwoływany przez walne zgromadzenie. Statut może przewidywać większą liczbę członków zarządu i inną procedurę ich wyboru bądź odwołania. Niemniej w przypadku spółdzielni liczących nie więcej niż 20 członków statut może określać, że zarząd składa

⁴⁶ Zob. szerzej H. Münkner, op. cit., s. 561 i n.

się z jednej osoby. Pełnienie funkcji w zarządzie może być odpłatne albo nieodpłatne⁴⁷.

Z kolei kontrolę w spółdzielni można podzielić na wewnętrzną i zewnętrzną. Ta pierwsza z reguły wykonywana jest przez Radę Nadzorczą. Organ ten składa się co najmniej z 3 osób wybieranych przez walne zgromadzenie, chyba że statut stanowi inaczej. Natomiast kontrola zewnętrzna przeprowadzana jest przez związek sprawdzający (audytorów). Nowelizacja z 2006 r. przewiduje możliwość rezygnacji z rady nadzorczej w małych spółdzielniach liczących nie więcej niż 20 członków (§ 9 ust. 1 GenG). Zadania kontrolne powinny w tym wypadku być sprawowane przez walne zgromadzenie jako „zastępczą radę nadzorczą” (§ 9 ust. 1 zd. 3 GenG). Wtedy jednak walne zgromadzenie – zgodnie z § 57 ust. 5 GenG – wyznacza członka, który w postępowaniu sprawdzającym (*Prüfungsverfahren*) przejmie funkcję przewodniczącego rady nadzorczej⁴⁸.

Warto także nawiązać do przepisów związanych z konsekwencjami śmierci członka spółdzielni. Według ogólnej zasady wraz ze śmiercią członka spółdzielni jego członkostwo przechodzi na jego spadkobierców. Ustaje jednak z końcem roku obrotowego, w którym nastąpił zgon spadkodawcy. Kilku spadkobierców może wykonywać swoje prawo głosu na walnym zgromadzeniu przez wspólnego przedstawiciela. Jednocześnie według § 77 ust. 2 GenG statut może przewidywać, że w razie śmierci jednego z członków, jego członkostwo przechodzi na jego spadkobierców. Może on także stanowić, że kontynuacja członkostwa będzie uzależniona od osobistych wymogów spadkobiercy (następcy prawnego). Jeśli po spadkodawcy dziedziczy kilku spadkobierców, to wówczas statut może też określić, że członkostwo ustaje, jeżeli nie zostało ono w ciągu wskazanego w statucie terminu przekazane tylko jednemu współspadkobiercy.

Członkostwo w spółdzielni może być rozwiązane za wypowiedzeniem z zachowaniem odpowiedniego terminu. Zgodnie z § 65 GenG minimalny termin wynosi trzy miesiące przed końcem roku budżetowego, a maksymalny – pięć lat. Jednakże okres wypowiedzenia może być przedłużony do maksymalnie dziesięciu lat w spółdzielni, która składa się z przedsiębiorców. Gdy okres wypowiedzenia wynosi dwa lata lub więcej, członek ma dodatkowe prawo do wypowiedzenia członkostwa, z powodów osobistych lub ekonomicznych. Ponadto członkostwo w spółdzielni wygasa, jeśli osobiste wymagania nie są spełnione przez członków spółdzielni

⁴⁷ Szerzej na temat zarządu zob. A. Gätsch, *Verfassung der Genossenschaft...*, s. 161 i n.

⁴⁸ Zob. szerzej H. Münkner, op. cit., s. 561 i n.

(§ 67 GenG), w przypadku śmierci członka (§ 77 GenG) czy przez odmowę przyjęcia warunków kontynuacji członkostwa w przypadku połączenia.

Biorąc pod uwagę, że procesy globalizacji powodują konieczność łączenia się spółdzielni, także temu zagadnieniu warto poświęcić trochę uwagi. Otóż przez wiele lat zagadnienie to było uregulowane przede wszystkim w ustawie o spółdzielniach (§ 93 GenG). Z dniem 1 stycznia 1995 r. weszła w życie ustawa z 1994 r. o przekształceniach (Umwandlungsgesetz – UmwG). Ten akt prawny ma zastosowanie nie tylko w odniesieniu do spółdzielni, ale także innych podmiotów (m.in. spółki z o.o., spółki akcyjnej, spółki komandytowej) w przypadku przekształceń w drodze połączenia czy podziału. W świetle tego aktu prawnego spółdzielnie mogą swobodnie łączyć się z innymi podmiotami gospodarczymi, w tym spółdzielniami, lub przekształcić na przykład w spółkę akcyjną. W tym celu niezbędna jest jednak uchwała walnego zgromadzenia podjęta większością co najmniej trzech czwartych oddanych głosów. Statut może jednak nałożyć dodatkowe obowiązki i wtedy procedura jest trudniejsza⁴⁹. Co istotne, również spółki kapitałowe (np. spółka akcyjna) mogą przekształcić się w spółdzielnię. Jak pokazuje praktyka, coraz więcej spółek decyduje się na taką procedurę. Dotyczy to szczególnie podmiotów działających w zakresie energii odnawialnej, biogazowni. Do takiego działania zachęcają instrumenty podatkowe, o czym w dalszej części artykułu.

5. Zwolnienia podatkowe spółdzielni działających w rolnictwie

Spółdzielnie jako przedsiębiorcy objęte są co do zasady takimi samymi regułami podatkowymi, jak inne osoby prawne. Jeden z wyjątków dotyczy spółdzielni działających w rolnictwie i odnosi się do podatku korporacyjnego (dochodowego od korporacji – osób prawnych). Chodzi o § 5 ust. nr 14 Körperschaftsteuergesetz (KStG). Według tego przepisu z podatku zwolnione są: spółdzielnie nabywcze i gospodarcze, jak również związki (zrzeszenia), o ile ich działalność ogranicza się do:

a) wspólnego (zbiorowego) używania rolnych i leśnych pomieszczeń gospodarczych i przedmiotów;

⁴⁹ Zob. szerzej np. Ch. Bleschke, *Die Verschmelzung eingetragener Genossenschaften*, Boorberg 2003, s. 21 i n.

b) świadczeń w ramach umów cywilnoprawnych dotyczących produkcji wyrobów rolnych i leśnych na potrzeby gospodarstw członków, jeśli świadczenia te są z obszaru leśnictwa bądź rolnictwa. Do tego zalicza się też świadczenia dotyczące budowy i eksploatacji urządzeń wentylacyjnych, dróg gruntowych (używanych przez pojazdy gospodarstwa rolnego lub leśnego) i melioracje;

c) przetwarzania i wykorzystywania przez członków uzyskanych w swoich gospodarstwach rolnych wyrobów leśnych i rolnych, jeśli przetwarzanie (obróbka) i wykorzystywanie (użytkowanie) następuje w obszarze rolnictwa i leśnictwa, lub

d) doradztwa w zakresie produkcji i wykorzystywania wyrobów leśnych oraz rolnych pochodzących z gospodarstw członków spółdzielni.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że powyższe zwolnienie podatkowe jest jednak wyłączone, jeżeli przychody spółdzielni nabywczycych i gospodarczych, jak również związków z działalności nieokreślonych powyżej przekraczają 10% wszystkich przychodów.

Ulga podatkowa dla rolniczych spółdzielni zarobkowych i gospodarczych występowała w niemieckim systemie od dawna. W 1974 r. została ona przyjęta do KStG i rozszerzona na związki oraz na określone świadczenia wynikające z umów cywilnoprawnych, jak też na doradztwo dla gospodarstw rolnych. Decyzja o uldze podatkowej na podstawie § 5 ust. 1 nr 14 KStG jest wydawana w trakcie postępowania określającego wymiar podatku (*Veranlagungsverfahren*). Omawiane zwolnienie służy celowi rolno-politycznemu. Gospodarstwom rolnym i leśnym, zwłaszcza tym małym, powinno się pomóc w konkurowaniu z dużymi, wprowadzając między innymi ulgi podatkowe w przypadku zrzeszania się w celu ulepszenia swojej produkcji oraz sprzedaży swoich wyrobów. Z tego powodu, oprócz zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych, następuje też zwolnienie z podatku od działalności gospodarczej, ale na wniosek podatnika (§ 3 nr 8 GewStG⁵⁰). Te przywileje podatkowe są podatkowo-politycznymi środkami uzupełniającymi pomoc publiczną udzielaną w postaci subwencji, dotacji i pożyczek. Takie instrumenty finansowe zachęcają do łączenia się rolników w spółdzielnie⁵¹.

⁵⁰ Gewerbesteuerengesetz (BGBl. 2002, I, s. 4167). Z podatku od prowadzonej działalności gospodarczej zwolnione są zarówno spółdzielnie nabywcze i gospodarcze, jak i związki w świetle § 5 Abs. 1 Nr. 14 des Körperschaftsteuergesetzes, w zakresie, w jakim są zwolnione z podatku korporacyjnego.

⁵¹ Tak M. Helios, *Ertragsbesteuerung der Genossenschaft...*, s. 387 i n.

Jednocześnie, biorąc po uwagę główne cele wprowadzenia preferencji podatkowych, na podstawie omawianego przepisu nie można stwierdzić, że jedynie drobni rolnicy mają prawo przynależeć do rolniczych spółdzielni użytkowych i przetwórczych. Taka przesłanka nie wynika bowiem z ustawy KStG. Łączenie się w spółdzielnie ma na celu wspieranie gospodarki i rolnictwa, a dokładniej: gospodarstw członków spółdzielni. Spółdzielnia bowiem poprzez swoją działalność wywiera wpływ na pojedyncze gospodarstwa każdego z członków, będąc ich gospodarstwem (zakładem) pomocniczym. Dlatego też idea spółdzielczości rolnej i leśnej zakłada, że członkowie powinni być posiadaczami gospodarstw rolnych lub leśnych. Zalicza się tu także na przykład stowarzyszenia lub zrzeszenia (związki) bez osobowości prawnej prowadzące wyłącznie gospodarstwa leśne bądź rolne. W ramach swej działalności spółdzielnia musi się ograniczyć wyłącznie do swoich członków, co oznacza, że tylko z nimi może współdziałać, a co za tym idzie – realizować obroty. Dlatego też zarejestrowana spółdzielnia traci przywilej zwolnienia od podatku, gdy prowadzi działalność niezgodną z celami określonymi w statucie i poprzez to dąży do osiągnięcia własnego ekonomicznego zysku oraz przystępuje do konkurencji na rynku z innymi przedsiębiorstwami podlegającymi opodatkowaniu.

Głównym celem spółdzielni jest wspieranie interesów członków spółdzielni. Jeżeli spółdzielnia prowadzi dodatkową działalność – według Federalnego Trybunału Finansowego zakres ten należy oddzielić i wtedy nie może skorzystać ze zwolnienia. Ma to na celu uniknięcie sytuacji, w której zarejestrowana spółdzielnia w wypadku znacznego poszerzenia swojej działalności korzystałaby ze zwolnienia z opodatkowania i dzięki temu uzyskałaby przewagę w ekonomicznej konkurencji z przedsiębiorstwami podlegającymi opodatkowaniu⁵².

Należy także zwrócić uwagę, że zgodnie z § 5 ust. 1 nr 14 KStG opodatkowanie nie jest uzależnione od wypłacania zysku osiągniętego przez spółdzielnię lub związek (zrzeszenie). W orzecznictwie i administracji finansowej zagadnienie to było przedmiotem różnych, zmieniających się na przestrzeni lat wykładni. Uwzględniając opinię Federalnego Trybunału Finansowego z 8 września 1953 r., do końca lat 90. XX w. administracja finansowa wychodziła z założenia, że spółdzielnie nabywcze i gospodarcze są wolne od opodatkowania i w ograniczonym zakresie mogą wykorzystywać rezerwy także na finansowanie własnego majątku trwałego

⁵² Ibidem.

(środków trwałych). Ponadto mogą bez obaw tworzyć rezerwy przeznaczone na pokrycie przyszłych strat lub przeznaczyć je na cele tymczasowe. W latach 90. występowały jednak sytuacje, że administracja finansowa, chcąc rozwiązać problem nadmiernego tworzenia rezerw na długoterminowe finansowanie majątku trwałego, odmawiała zwolnienia z opodatkowania⁵³. Niemniej Federalny Trybunał Finansowy w swoim orzeczeniu z 11 lutego 1998 r.⁵⁴ odstąpił od takiej oceny. Podkreślił bowiem, że § 5 ust. 1 nr 14 KStG nie zawiera zastrzeżenia, iż wyklucza się zwolnienia od opodatkowania, gdy spółdzielnia lub związek (zrzeszenie) w całości lub w przeważającej części zyski wykorzystuje do tworzenia rezerw. Nie jest zatem sprzeczne z § 5 ust. 1 nr 14 KStG przeznaczanie przez spółdzielnie lub zrzeszenia spółdzielcze całkowitych lub przeważającej części zysków na tworzenie rezerw lub na finansowanie aktywów (środków trwałych). Niemiecki Trybunał Finansowy słusznie wskazał, że nie istnieje żadne niebezpieczeństwo, iż spółdzielnia będzie prowadzić politykę maksymalizacji zysku na niekorzyść swoich spółdzielni-członków i gromadząc zyski będzie zaniedbywać swoje zadania w zakresie wspierania gospodarstw swoich członków. Taka polityka prowadziłaby bowiem w krótkim czasie do utraty członków i poprzez to do zakończenia działalności. Z reguły członkowie nie zgodziliby się na gromadzenie zysków w celu utworzenia możliwie dużych nieopodatkowanych rezerw, gdyż zasadniczo w momencie wystąpienia jakiegoś członka ze spółdzielni lub związku spółdzielczego nie mają roszczenia co do zgromadzonych zysków (§ 73 ust. 2 zd. 2 GenG).

W Niemczech coraz bardziej popularne są spółdzielnie biogazowe (biogazownie). Do ich zakładania zachęcają przepisy podatkowe. Jeśli biogazownia działa w formie spółdzielni, to wtedy jest możliwe zwolnienie z podatku na podstawie omawianego § 5 ust. 1 nr 14 zd.1 lit. c) KStG⁵⁵. W takiej jednak sytuacji do wytwarzania biogazu wykorzystywana jest wyłącznie biomasa należąca do rolników i leśników – członków spółdzielni. Warto zaznaczyć, że wykorzystanie surowców roślinnych i zwierzęcych jako biomasy w celu uzyskania biogazu jest pierwszym etapem przetwarzania w ramach gospodarki leśnej i rolnej. Jeśli dana spółdzielnia wytwarzająca biogaz produkuje energię w celu ogrzania biogazowni, dalej korzysta ze zwolnienia z podatku.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ BFH z 11 lutego 1998 r., IR 26/97, BStBl.II 1998, 576.

⁵⁵ Zob. J. Leinpinsel, *Biogasanlagen in genossenschaftlicher Rechtsform*, „Dialog” 2007, nr 2, s. 2 i n.

Natomiast jeśli nadwyżkę energii wytworzonej przez spółdzielnię zasilana jest sieć ciepła czy elektryczna oraz jest ona dostarczana do osób trzecich, to należy uznać to za drugi etap wytwarzania. Wytwarzanie i przetwarzanie biogazu w ramach tak zwanych spółdzielni-generatorów, czyli wytwarzanie energii za pomocą generatorów, jest działalnością pozarolniczą i pozaleśną. Dlatego nie podlega zwolnieniu z podatku zgodnie z § 5 ust. 1 nr 14 c KStG. W wypadku gdy spółdzielnia wytwarzająca biogaz działa w ramach spółdzielni-generator, zobowiązanej do uiszczania podatków, wówczas udziały w zysku i uposażeniu są traktowane zasadniczo jako przychody z działalności nieuprzywilejowanej pod względem podatkowym⁵⁶.

Innym rodzajem działalności prowadzonej w ramach spółdzielni korzystających ze zwolnienia podatkowego na podstawie § 5 ust. 1 nr 14 lit. c) KStG jest przykładowo przetwarzanie ziemniaków (np. produkcja mączki ziemniaczanej), jabłek (np. produkcja wina), syropu z buraków cukrowych, mąki zbożowej (ale nie produkcja pieczywa), wyroby z tartaku (ale nie produkcja mebli).

Warto także podkreślić, że zwolniona z płacenia podatku gorzelnia nie traci swoich przywilejów podatkowych (zwolnienie od podatku) w momencie, gdy udostępni odpłatnie część swojego majątku zakładowego w celu zwiększenia możliwości wytwórczych innej, zwolnionej z podatku gorzelnii, w której członkowie tej pierwszej mają przykładowo 90% udziałów. Współpraca pozioma (horyzontalna) zwolnionych z podatku spółdzielni przez wzajemne członkostwo, bez względu na jego zakres, jest korzystna z punktu widzenia podatkowego. Ze zwolnienia od podatku ciągle mogą korzystać przy pionowej (wertykalnej) współpracy zarówno nieopodatkowane centralne spółdzielnie (centrale), jak i ich spółdzielnie członkowskie czy spółdzielnie dostawcze. Również te same zasady występują w odniesieniu do odpłatnego przekazania majątku spółdzielni, jeśli obie nieopodatkowane spółdzielnie, współpracując, nie wykraczają poza zakres działalności zwolnionej z podatku i tym samym nie uczestniczą w obrocie gospodarczym⁵⁷.

Co do zasady § 5 ust. 1 nr 14 KStG ma zastosowanie także do centrali, które działają w formie spółdzielni. Bundesfinanzhof (Najwyższy Federalny Trybunał ds. Podatków i Ceu) w swojej opinii z 2 grudnia 1950 r. stwierdził, że centrale rolniczych spółdzielni przetwórczych i usługowych

⁵⁶ Tak M. Helios, *Ertragsbesteuerung der Genossenschaft...*, s. 406 i n.

⁵⁷ Ibidem.

są wtedy zwolnione z podatku, gdy spółdzielnie, które są ich członkami spełniają warunki zawarte w omawianym przepisie⁵⁸. Centrale bowiem przetwarzają tylko produkty spółdzielni podstawowych. Trybunał podkreślił, że zwolnienie z podatku służy wspieraniu spółdzielni rolników. Byłoby sprzeczne z głównym założeniem przepisu wprowadzającym zwolnienie z podatku, gdyby nie udzielono przywileju podatkowego w sytuacji połączenia się kilku spółdzielni w centralną spółdzielnię w celu realizacji zadań spółdzielczych i co byłoby uzasadnione ze względów gospodarczych. Jeśli termin „samodzielnie uzyskane produkty” obejmuje produkty z własnej działalności rolniczej, to przesłanki określone w ustawie są spełnione, gdy przetwórstwo produktów ogranicza się do zewidencjonowanych przez spółdzielnie produktów rolnych ich członków oraz gdy są one wyłącznie przetwarzane przez członków i przez centrale⁵⁹.

Z podatku korporacyjnego zwolnione są także spółdzielnie, których przedmiot działalności obejmuje doradztwo w zakresie produkcji, przetwórstwa produktów rolnych i leśnych z gospodarstw ich członków (§ 5 ust. 1 nr 14 lit. d). Działalność doradcza nie ogranicza się tylko do produkcji, lecz obejmuje też przetwórstwo produktów rolnych i leśnych. Z omawianego przepisu mogą skorzystać także spółdzielnie, które doradzają swoim członkom w zakresie roślinnej oraz zwierzęcej produkcji w ich gospodarstwach rolnych i leśnych (np. co do metod sadzenia, wyboru gatunków, nawożenia, zwalczania szkodników, zbiorów, hodowli, pielęgnacji i dokarmiania). Doradzanie z zakresu przetwórstwa produktów rolnych i leśnych obejmuje także zagadnienie z zakresu na przykład sortowania, pakowania, możliwości zbytu, okresów promocyjnych. Co istotne, przedmiot działania spółdzielni musi ograniczać się do doradztwa dla rolnych i leśnych gospodarstw członków spółdzielni. Jeśli doradztwo obejmuje także gospodarstwa nieczłonków albo handlowych przedsięwzięć członków, to nie są spełnione przesłanki zwolnienia podatkowego. Spółdzielnia doradcza podlega obowiązkowi podatkowemu, czyli nie korzysta ze zwolnienia podatkowego, także wtedy, gdy doradztwo w stosunku do gospodarstw członków nie dotyczy bezpośrednio produkcji i przetwórstwa wyrobów rolnych i leśnych. Spółdzielnia doradcza może także działać jako spółdzielnia usługowa. Podobnie może działać kooperacja w zakresie chowu zwierząt oraz wykonująca dla swoich gospodarstw członkowskich drobne usługi i prace. W przypadku gdy przedmiot

⁵⁸ BFH v. 2.12.1950, I D 3/50 S, BStBl. III, 1951, 26.

⁵⁹ Tak M. Helios, *Ertragsbesteuerung der Genossenschaft...*, s. 408 i n.

działalności spółdzielni spełnia jednocześnie kilka przesłanek zawartych w przepisie o zwolnieniu podatkowym (§ 5 ust. 1 nr 14), korzysta ona dalej z preferencji podatkowych⁶⁰.

6. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków. Spółdzielnie działające w rolnictwie i na obszarach wiejskich oraz w innych obszarach gospodarki mają bogatą historię i ugruntowaną pozycję zarówno w niemieckim systemie prawnym, jak i praktyce. Ustawodawca stara się wprowadzić regulacje, które mają rozwiązywać problemy prawne istniejących podmiotów i zachęcić do zakładania nowych. Niewątpliwie duży wpływ na dalszy rozwój spółdzielczości w XXI w. ma nowelizacja ustawy spółdzielczej (Genossenschaftsgesetz), które weszła w życie 18 sierpnia 2006 r.

Polski prawodawca, tworząc nowy model spółdzielczości, powinien skorzystać z doświadczeń i niektórych rozwiązań występujących w Niemczech. Na uwagę zasługują choćby przepisy dotyczące założenia omawianych podmiotów. Obecnie wystarczą tylko 3 osoby fizyczne lub prawne, aby powołać spółdzielnię w Niemczech. Inne ciekawe rozwiązanie to możliwość przystąpienia do spółdzielni członków inwestorów, kontynuacja członkostwa przez spadkobierców, zasady wypowiedzania członkostwa (w tym wprowadzenia dłuższego okresu pozwalającego na wystąpienie ze spółdzielni), odstępowania od zasady jeden członek jeden głos. Nowatorskie są niektóre regulacje niemieckie związane z walnym zgromadzeniem (np. podejmowanie decyzji przez członków może następować także w drodze elektronicznej; członkowie rady nadzorczej mogą uczestniczyć w walnym zgromadzeniu w drodze transmisji wideo lub audio). Na uwagę zasługuje także odrębna ustawa o przekształceniach z 1994 r. (Umwandlungsgesetz), której odpowiednika nie ma w systemie polskim. Ten akt prawny ma zastosowanie nie tylko w odniesieniu do spółdzielni, ale także innych podmiotów (m.in. spółki z o.o., spółki akcyjnej, spółki komandytowej) w przypadku przekształceń w drodze połączenia czy podziału.

Oprócz uproszczeń oraz nowości wprowadzonych w ostatnich latach do ustawy spółdzielczej (Genossenschaftsgesetz) dotyczących spraw or-

⁶⁰ Ibidem.

ganizacyjnych, system niemiecki przewiduje także inne instrumenty. To właśnie przepisy podatkowe stanowią jeden z efektywnych czynników zachęcających do wyboru formy spółdzielni oraz przekształcania spółek w spółdzielnie. W odniesieniu do spółdzielni działających w rolnictwie w Niemczech od dawna funkcjonuje ulga podatkowa zarówno dotycząca podatku korporacyjnego (*Körperschaftsteuergesetz*), jak i od działalności gospodarczej (*Gewerbesteuer*). Preferencje podatkowe obejmujące spółdzielnie zajmujące się przetwórstwem czy doradztwem przyczyniają się do rozwoju struktury spółdzielczości. Co istotne, ulga ta zachęca do współpracy pomiędzy spółdzielniami zarówno wertykalnej (pionowej), jak i horyzontalnej (poziomej). Takie współdziałanie nie powoduje utraty ulg podatkowych. Zasadny wydaje się postulat wprowadzenia takich zwolnień podatkowych także w Polsce.

Oceniając system spółdzielczości w Niemczech, nie sposób nie wspomnieć o jego stabilnej strukturze. Podstawowe spółdzielnie działające w rolnictwie należą do spółdzielni regionalnych, a te z kolei są członkiem *Deutscher Raiffeisenverband e.V.*, który podejmuje działania mające chronić interesy spółdzielni rolników nie tylko na szczeblu krajowym, ale i unijnym – oprócz siedziby w Berlinie oraz Bonn, ma także oddział w Brukseli. Spółdzielnie niemieckie współpracują, wymieniają doświadczenia, organizują szkolenia, konferencje, stwarzając możliwości rozwoju dla członków spółdzielni.

Obok stabilnej struktury, wspomnieć także warto o rozwoju nauki niemieckiej w zakresie spółdzielczości. Na niemieckich uczelniach wyższych działa szereg instytutów spółdzielczości, na przykład: *Institut für ländliches Genossenschaftswesen an der Justus-Liebig-Universität Gießen* (Instytut Rolniczej Spółdzielczości na Uniwersytecie w Gießen); *Institut für Genossenschaftswesen an der Humboldt-Universität in Berlin* (Instytut Spółdzielczości na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie); *Institut für Genossenschaftswesen im Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung der Universität Münster* (Instytut Spółdzielczości w Centrum Stosowanych Badań Gospodarczych na Uniwersytecie w Münster); *Institut für Genossenschaftswesen an der Philipps-Universität Marburg* (Instytut Spółdzielczości na Uniwersytecie w Marburgu).

Mimo że w Niemczech nadal działa wiele spółdzielni i w każdym roku powstają nowe, w literaturze niemieckiej można spotkać obawy co do rozwoju spółdzielni zarejestrowanej. Niektórzy autorzy zastanawiają się, czy zmiany w prawie spółdzielczym dokonane nowelą z 2006 r. są wystarczające, by w szerokim zakresie i trwale zwiększyć atrakcyjność zrzesza-

nia się w powyższą formę prawną. Pojawiają się głosy, że rozwój zarejestrowanej spółdzielni w przyszłości będzie uzależniony przede wszystkim od określenia i pozyskiwania korzyści płynących ze spółdzielni w stosunku do innych form prawnych. Jako przyczynę mniejszego zainteresowania spółdzielniami niektórzy autorzy niemieccy wskazują błędy w kształceniu prawników i doradców, twierdzą bowiem, że zbyt mało uwagi poświęca się tej formie prawnej. Większym zainteresowaniem cieszy się spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Nie ma zatem wystarczającej liczby specjalistów znających świetnie problematykę spółdzielczości⁶¹. Te różnicowane opinie, wysuwanie postulatów dalszych zmian w przepisach upraszczających zakładanie i funkcjonowanie spółdzielni, organizowanie wielu konferencji, a także bogata literatura zarówno naukowa, jak i popularnonaukowa świadczą o tym, że zarówno praktykom, jak i przedstawicielom nauki zależy na rozwoju spółdzielczości. Na uwagę zasługują ich wspólne projekty, konferencje i publikacje.

Jeżeli chodzi o rolnictwo, to ze względu na sytuację zarówno na rynku europejskim, jak i światowym, procesy globalizacji i instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej następować będzie dalszy proces konsolidacji spółdzielni. Zmniejszanie się liczby producentów rolnych oznacza mniejszą liczbę członków. Jednak istotne są obroty spółdzielni, a one – jak wskazują dane statystyczne – wzrastają. Świadczy to z kolei o rozwoju spółdzielni i rolników będących jej członkami. Odnotować należy także powstawanie nowych podmiotów w zakresie na przykład energii odnawialnej. Takie spółdzielnie niewątpliwie byłyby potrzebne w Polsce.

COOPERATIVE AGRICULTURE IN GERMANY

Summary

The aim of the paper was to familiarise the Polish reader with cooperative agriculture and rural agriculture in Germany. First, the development of cooperative activities in Germany is presented, and next statistical data and directions of development of different activities of cooperatives are examined. Further, selected issues related to the organisation of cooperative, including its formation, organs, and rights and duties of its members are discussed, followed by a presentation of tax regulations that stimulate the development of rural agriculture in Germany. In the conclusion, the stable structure of German cooperative movement is emphasised, and so is the development of German science, the cooperation

⁶¹ Tak np. M. Helios, *Genossenschaftsrechtsnovelle 2006*, w: idem, Th. Strieder (red.), op. cit., s. 25 i n.

between schools of higher education and practitioners and the formation of new cooperatives in areas such as the use of renewable energy. In light of that it is postulated that Polish legislators draw on the German experience and incorporate some of Germany's solutions in domestic laws, particularly those regulating the organisation and taxation of cooperatives.

COOPERATIVISMO AGRICOLO IN GERMANIA

Riassunto

Lo scopo dell'articolo è di far avvicinare il lettore alla problematica generale del cooperativismo in agricoltura e aree rurali della Germania. In primo luogo, l'autrice descrive il formarsi del cooperativismo nel paese, poi discute i dati statistici e le linee di tendenza nelle attività delle cooperative. In seguito, vengono presentati alcuni argomenti scelti riguardanti l'organizzazione delle cooperative, comprese le questioni concernenti la costituzione delle stesse e dei loro organi, ma anche i diritti e gli obblighi dei membri. Infine, le considerazioni vengono completate con la presentazione delle regolazioni fiscali volte a stimolare lo sviluppo del cooperativismo rurale in Germania.

Concludendo, l'autrice mette in luce la struttura stabile del cooperativismo, lo sviluppo della scienza tedesca, la cooperazione tra le università e i rappresentanti del mondo pratico, e la creazione di nuove cooperative nell'ambito p.es. dell'utilizzo delle energie rinnovabili. Secondo l'autrice, il legislatore polacco dovrebbe cercare di trarre vantaggio dalle esperienze e da alcune soluzioni messe in pratica in Germania. Ciò vale in particolare per le regolazioni in materia di questioni organizzative e fiscali.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

European Food Law, red. L. Costato, F. Albissini, Wolters Kluwer Italia, Seggiano di Pioltello 2012, ss. 510.

Recenzowana książka stanowi wynik współpracy wielu, znanych i uznanych, autorów z różnych włoskich ośrodków uniwersyteckich. Jest ona efektem wspólnych badań prowadzonych w ramach projektu „Europejskie zasady i instytucje we Wspólnej Polityce Rolnej i prawie żywnościowym”, koordynowanego przez pracowników naukowych Uniwersytetu Tuscia w Viterbo. Publikacja w języku angielskim umożliwia popularyzację jej treści w różnych państwach, a także świadczy o poziomie rozwoju włoskiej nauki europejskiego prawa żywnościowego. Może ona z powodzeniem konkurować z innymi książkami poświęconymi tej dziedzinie prawa. Jej adresatami są przede wszystkim studenci wyższych lat studiów oraz osoby zajmujące się prawem żywnościowym zawodowo, czy to w ramach prywatnej praktyki, czy pracy w administracji publicznej.

Na treść *European Food Law* składa się dwadzieścia sześć rozdziałów poprzedzonych wstępem wyjaśniającym motywy podjęcia pracy nad publikacją i kontekstem współpracy badawczej. Dobór treści poszczególnych rozdziałów został tak pomyślany, by objąć najważniejsze zagadnienia europejskiego prawa rolnego – od zagadnień o charakterze ogólnym (teoretycznym) do zagadnień o dużym znaczeniu praktycznym, kończąc na kwestiach charakterystycznych dla włoskiego systemu prawnego (dotyczących wina i oliwy jako produktów typowych dla regionu Morza Śródziemnego).

Należy podzielić wyrażone przez redaktorów książki twierdzenie o potrzebie całościowego opracowania problematyki europejskiego prawa żywnościowego, z uwzględnieniem jej różnych aspektów i zależności. Doceniając rolę rozporządzenia (WE) nr 178/2002 (tzw. ogólnego prawa żywnościowego), L. Costato i F. Albisinni zwracają uwagę na znaczenie tego aktu w zakresie interpretacji oraz tworzenia kompletnego systemu prawa żywnościowego. Regulacje przyjęte na szczeblu unijnym oraz

wprowadzone na poziomie krajowym i lokalnym określają nowy model europejskiego prawa żywnościowego. Nie jest on wolny od wątpliwości, a przedsiębiorcy działający w sektorze żywności nie mogą znaleźć jednoznacznych odpowiedzi na pytania pojawiające się w codziennej praktyce, związane zwłaszcza z wprowadzeniem nowych produktów i nowych procedur.

Nie jest ani możliwe, ani uzasadnione szczegółowe zaprezentowanie w ograniczonych ramach recenzji treści publikacji, dlatego uwaga zostanie skupiona na kwestiach najważniejszych.

Rozważania o charakterze ogólnym, przygotowane przez wybitnych przedstawicieli włoskiej agrarystyki, otwiera bardzo rozbudowany rozdział autorstwa L. Costato poświęcony zasadom i regulacjom europejskiego prawa żywnościowego (*Principles and Rules of European Food Law*). Autor między innymi analizuje podstawowe zasady europejskiego prawa żywnościowego, omawia relacje między regulacjami prawa unijnego a porządkiem prawnym Światowej Organizacji Handlu, a także problematykę ochrony konsumenta i zapobiegania ryzyku. W konkluzji zawarte jest stwierdzenie, że ochrona konsumentów żywności ma wiele aspektów, które uzasadniają wykształcenie jednolitego modelu dla wielu różnych praw żywnościowych wprowadzonych przez legislację UE. Specyficzna natura żywności i funkcja ochrony konsumenta wyposażają prawo żywnościowe w szczególne cechy, które stopniowo kształtują spójny model złożony z własnych zasad ogólnych, ustanowiony przede wszystkim na mocy rozporządzenia nr 178/2002 i zdolny do autointegracji (ang. *self-integration*).

W kolejnym rozdziale F. Albisinni przedstawia proces kształtowania się europejskiego prawa żywnościowego (*The Path to the European Food Law*), zwracając uwagę nie tylko na rozwój legislacji, ale również na rolę orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Impulsem do przeprowadzenia radykalnych zmian początkowych regulacji z zakresu prawa żywnościowego stał się kryzys bezpieczeństwa żywności, a ich najważniejszym efektem było przyjęcie wspomnianego już rozporządzenia nr 178/2002. Jednakże, jak stwierdza Autor, obecny system prawa żywnościowego ma charakter policentryczny i w coraz większym stopniu będzie musiał uwzględniać kontekst globalny. Z tymi rozważaniami koresponduje opracowanie P. Borghi dotyczące międzynarodowych aspektów prawa żywnościowego (*International Rules*) oraz A. Jannarelliego poświęcone relacjom prawa żywnościowego i rolnego z europejskim prawem konkurencji (*Competition Law and European Agricultural and Food Law*).

Problematykę pojęć europejskiego prawa rolnego podjęli A. Germanò i E. Rook Basile (*Definitions of European Food Law*). W szczególności Autorzy zastanawiają się, czy stosowane obecnie pojęcia i ich definicje są wystarczające do stworzenia spójnego systemu prawa żywnościowego w ogólnych ramach prawnych UE oraz czy definicje sformułowane na potrzeby rozporządzenia nr 178/2002 mogą być użyteczne także poza tym aktem. Z kolei F. Adornato zajął się instytucjonalnymi i proceduralnymi aspektami funkcjonowania Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności

(*The European Food Safety Authority: Among Technique, Norms and Conflicts*). Autor podkreśla, że oprócz funkcji informacyjnej wobec Komisji Europejskiej, ważną rolę wspomnianego organu jest także prowadzenie dialogu z punktami kontaktowymi w państwach członkowskich UE.

Ogólne rozważania zamyka rozdział napisany przez L. Russo dotyczący relacji między prawem rolnym a prawem żywnościowym (*Agricultural Law and Food Law*). Autor pisze nie tylko o ewolucji od prawa rolnego do prawa żywnościowego, ale i od tego ostatniego do prawa rolnego. Rozdział kończy się pytaniem, czy dzisiaj jest w ogóle sens mówić o samym prawie rolnym, bez uwzględniania licznych związków łączących je z prawem żywnościowym. L. Russo udziela odpowiedzi twierdzącej, pomimo że granice między obiema dyscyplinami są obecnie znacznie mniej wyraźne. Wynika to między innymi z faktu, że nie wszystkie produkty rolne są przeznaczone do spożycia – producenci surowców rolnych traktowani są odmiennie niż producenci żywności.

Kolejne rozdziały podejmują już problematykę szczegółową europejskiego prawa żywnościowego. Dotyczą one ochrony konsumenta (S. Carmignani, *Consumer Protection*), odpowiedzialności cywilnoprawnej w tym zakresie (A. Sciaudone, *Responsibilities of Food Business Operators*) oraz odpowiedzialności za wadliwe produkty żywnościowe (M. Giuffrida, *Liability for Defective Food Products*). O zasadzie *traceability*, czyli śledzenia produktu żywnościowego od „widel do widelca” piszą M. Pia Ragonieri i C. Losavio (*Traceability and the Hygiene Package*). Z tą problematyką wiążą się rozważania M. D’Addezio oraz G. Maccioni poświęcone systemowi wczesnego ostrzegania (*The Rapid Alert System*).

Kolejne rozdziały dotyczą różnorodnych zagadnień szczegółowych, na przykład norm technicznych (D. Viti, *Technical Rules and National Regulations*), standardów publicznych i prywatnych (E. Cristiani, G. Strambi, *Public and Private Standards – Official Controls*), wspólnej organizacji rynków rolnych (S. Bolognini, *Common Organization of Agricultural Markets*) czy oznaczeń, nazw i znaków handlowych (A. Di Lauro, *Labels, Names and Trade Marks*) oraz zdrowej żywności (L. Petrelli, *Health Food and Health and Nutritionally Claims*).

W recenzowanej książce nie brakuje opracowań poruszających tematy stosunkowo nowe i nierzadko budzące kontrowersje. Warto tu wymienić prace dotyczące własności intelektualnej (F. Bruno, *Patents and Vegetable Inventions*) żywności genetycznie modyfikowanej (E. Sirsi, *GM Food and Feed*) czy produktów rolnictwa „jakościowego” (S. Masini, *PDO, PGI and TSG*). S. Masini postuluje uproszczenie obecnych systemów ochrony oznaczeń pochodzenia i receptur produktów żywnościowych i stworzenie jednolitej regulacji prawnej w tym zakresie, która objęłaby jeszcze większą liczbę producentów rolnych. Wszechstoronnie omówiono także prawne aspekty żywności ekologicznej, żywności tradycyjnej i nowej żywności (I. Canfora, *Organic Food*, L. Paoloni, *Traditional Food*, S. Rizzoli, *Novel Foods* oraz I. Trapè i P. Lattanzi, *Food Additives and Contaminants*).

Książkę kończą dwa interesujące opracowania, stanowiące swoiste śródziemnomorskie „digestivo” dla Czytelnika *European Food Law*. F. Albissini w rozdziale poświęconym winom (*Wines*) przybliżył swoiste cechy prawa regulującego ten wrażliwy sektor. Autor zwraca uwagę na rolę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w procesie tworzenia ram prawnych regulujących sektor wina i opisuje przebieg i następstwa reformy z 2008 r. Z kolei M. Minelli wyjaśnia zagadnienia prawnej regulacji produkcji oliwy z oliwek (*Olive oil*), nawiązując przy tym między innymi do rozróżnienia między odmianami „virgin” i „extra virgin” oraz meandrów wspólnej organizacji rynku oliwy z oliwek i oliwek stołowych.

Recenzowana praca ma niewątpliwe walory poznawcze, teoretyczne i praktyczne. Stanowi ona nie tylko w miarę całościowe omówienie stosunkowo młodej, ale prężnie rozwijającej się dziedziny prawa, ale identyfikuje problemy i zawiera próbę ich rozwiązania. W publikacji wyeksponowano, zgodnie z tytułem, tę część legislacji, która odgrywa decydującą rolę w kształtowaniu się prawa żywnościowego. Recenzowane *European Food Law* jest opracowaniem prawniczym uwzględniającym ekonomiczne aspekty prawa żywnościowego i rolnego, skłaniającym do refleksji teoretycznej. Jedną z nich jest konstatacja o ewolucji regulacji prawnych od prawa rolnego do żywnościowego i z powrotem do prawa rolnego. Wreszcie również praktycy mogą znaleźć w tym dziele odpowiedzi na nurtujące ich problemy.

KAMILA BŁĄŻEJEWSKA, ROMAN BUDZINOWSKI

Trattato di diritto agrario, red. L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, t. 1: *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, ss. 893; t. 2: *Il diritto agroambientale*, ss. 634; t. 3: *Il diritto agroalimentare*, ss. 696, Wolters Kluwer Italia S.r.l., UTET Giuridica, Torino 2011

W ubiegłym roku na włoskim rynku wydawniczym ukazała się publikacja, którą z powodzeniem można nazwać „Systemem prawa rolnego”. Już treść zawarta w trzech pokaźnych tomach, wskazuje na rangę opracowania. Jeszcze większe znaczenie ma jej strona merytoryczna. Otóż redaktorzy naukowcy, znani i uznani profesorem agraryści, mieli świadomość tego, że nadszedł już czas, by opracować dzieło nowe, uwzględniające współczesne realia, w tym nowy kształt prawa rolnego¹. W rezultacie powstało wyczerpujące opracowanie – *summa* aktualnego dorobku ustawodawstwa, doktryny i orzecznictwa w zakresie rolnictwa, problematyki rolno-środowiskowej i rolno-żywnościowej. Warto polskiemu Czytelnikowi pokrótce przybliżyć jego założenia oraz treść.

¹ Taką rolę spełniało dotychczas opracowane pod red. L. Costato dzieło zatytułowane *Trattato breve di diritto agrario Italiano e comunitario*, Torino 2003.

Gdy chodzi o założenia, redaktorzy zwracają uwagę na zmiany pojmowania samego rolnictwa i ich konsekwencje. Otóż rolnictwo, stanowiące – w najogólniejszym ujęciu – przedmiot prawa rolnego, coraz bardziej odbiega od swego tradycyjnego ujęcia, w coraz większym stopniu włączane jest do globalnego rynku. Obejmuje ono współcześnie różne relacje, w tym też te, które zachodzą między tą dziedziną gospodarki a otoczeniem, to jest rolnictwo–produkcja, rolnictwo–rynek, rolnictwo–środowisko i rolnictwo–żywność. To nowe pojmowanie znajduje wyraz w zakresie regulacji prawnej oraz powoduje konieczność dostosowania ujęć teoretycznych. Dla przykładu, widoczne jest przejście od prawa prywatnego (włoskie prawo rolne jest – z punktu widzenia genezy – bardziej związane z prawem prywatnym) do prawa publicznego, czy też od prawa krajowego do prawa unijnego. Natomiast w zakresie ujęć teoretycznych nie sposób poprzestać na tradycyjnej relacji rolnictwo–produkcja, jako że system produkcyjny w rolnictwie musi uwzględniać wymogi środowiska, ale też wymogi związane z bezpieczeństwem żywności.

Z tego względu przedmiot opracowania (a jednocześnie przedmiot prawa rolnego) traktowany jest szeroko; obejmuje on także problematykę rolno-środowiskową (prawo rolno-środowiskowe) oraz rolno-żywnościową (prawo rolno-żywnościowe). Praca pozbawiona jest typowych dla opracowań o charakterze systemu, czy podręcznika, rozważań o charakterze bardziej ogólnym, jak definicja prawa rolnego, jego przedmiot i nowe granice itd. Wynika to z intencji redaktorów, by dostarczyć dzieło przydatne zwłaszcza praktykom oraz badaczom niebędącym agrarystami. Inna rzecz, że wspomniana problematyka ogólna ma już we Włoszech całkiem bogatą literaturę².

Pierwszy tom dzieła obejmuje typowe zagadnienia włoskiego prawa rolnego i składa się z czterech części. Część pierwsza traktuje o tradycyjnych kwestiach tego prawa, to jest o kontraktach rolnych, z bardzo rozbudowanymi rozważaniami dotyczącymi umowy dzierżawy. Uwzględnia ona również nowe kwestie, na przykład sprzedaż bezpośrednią produktów rolnych, czy cesję kwot produkcyjnych. Natomiast część druga dotyczy obrotu prawami związanym z rolnictwem, w tym obrotu ziemią zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa* (m.in. instytucji *compendio unico*, pierwokupu rolnego, sukcesji *mortis causa* czy wywłaszczenia). Z kolei treść części trzeciej koncentruje się na problematyce przedsiębiorcy rolnego, w tym na formach działalności wchodzących w zakres przedsiębiorstwa rolnego oraz swoistych dla prawa włoskiego konstrukcjach przedsiębiorcy rolnego. Wreszcie część czwarta obejmuje ochronę orzecznictwą praw w rolnictwie, ze szczególnym uwzględnieniem „prawa procesowego rolnictwa”. Jest to pewna swoistość włoskiej nauki prawa rolnego, która do tego prawa zalicza także normy o charakterze procesowym i ustrojowym.

Drugi tom zawiera rozważania z zakresu problematyki rolno-środowiskowej. Jest to problematyka bardzo silnie powiązana z regulacją prawnorolną, nie występuje tu tendencja do jej – w jakimś stopniu – usamodzielnienia. Prawo rolno-środowiskowe nie jest, jak piszą redaktorzy, tak zwarte i jednolite jak prawo rolno-żywnościowe.

² Zob. zwłaszcza A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, wyd. 7, Torino 2010.

Znajduje ono wyraz w użytkowaniu ziemi według zasad ochrony i konserwacji. Zestaw zagadnień poruszonych w tym tomie jest bardzo szeroki. Rozpoczynają je rozważania dotyczące ogólnych kwestii ochrony środowiska oraz zobowiązań rolno-środowiskowych starej i nowej generacji.

Porusza się tu także wiele kwestii, które dla polskiego Czytelnika mogą być pewnym zaskoczeniem. Tytułem przykładu należy tu wymienić prawo leśne, ochronę krajobrazu, w tym ochronę krajobrazu rolnego, a także – z zagadnień zupełnie nowych – działalność rolniczą w zakresie produkcji energii (tzw. agroenergii), stosowanie w rolnictwie organizmów genetycznie zmodyfikowanych i ich koegzystencję z uprawami „tradycyjnymi”, zanieczyszczenia a terytorium wiejskie, łowiectwo, ochronę zasobów genetycznych w rolnictwie, w tym lokalnych ras zwierząt, agroturystrykę, plany rozwoju obszarów wiejskich, urbanizację terenów rolnych, a na koniec ryzyko środowiskowe i zasadę ostrożności.

Z kolei trzeci tom *Trattato*, bardzo rozbudowany, obejmuje prawo rolno-żywnościowe, które uzyskało pewną autonomię, ma własną regulację i zasady. Już jego nazwa wskazuje na związek z prawem rolnym, uzasadnia jego włączenie do szeroko rozumianego prawa rolnego. Autorzy poruszają różne aspekty tego prawa, wychodząc od wspólnej polityki rolnej w zakresie wyżywienia oraz zasad ogólnych ustawodawstwa żywnościowego, poprzez ryzyko żywnościowe i zasadę ostrożności, do typowych już zagadnień z tej problematyki (produkty tradycyjne, ekologiczne, żywność genetycznie modyfikowana, higiena produktów, zasady konkurencji na rynku produktami żywnościowymi, przedsiębiorcy rolno-żywnościowi, oznaczenia produktów).

Nowością są bardzo rozbudowane rozważania poświęcone umowom w systemie rolno-żywnościowym; olbrzymią rolę odgrywają tu tak zwane umowy rolno-przemysłowe (*contratti agro-industriali*). Omawiany tom kończy prezentacja kwestii dotyczących odpowiedzialności za produkt rolny, w tym za produkt szkodliwy, Europejskiego Urzędu do spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz reguł handlu międzynarodowego.

Zaletą opracowania jest syntetyczność rozważań i całościowe ujęcie problematyki współczesnego prawa rolnego. Dzięki temu oferuje się materiał użyteczny zarówno dla praktyki, jak i nauki. Zwraça uwagę bardzo szerokie ujęcie przedmiotu prawa rolnego, znacznie wychodzące poza tradycyjną problematykę związaną z prawem prywatnym. Takie bowiem ograniczenie, charakterystyczne dla ubiegłego wieku, redaktorzy uważają dziś za niezasadne, a nawet szkodliwe. Współczesne prawo rolne bowiem jest przede wszystkim prawem publicznym. Recenzowana praca może stanowić dla polskiego Czytelnika nie tylko cenny materiał poznawczy, ale również znakomite źródło inspiracji. Na jej tle widać, jak bardzo polska agrarystyka odbiega od poziomu rozwoju nauki włoskiej, mieszczącej się przecież w głównym nurcie europejskich badań prawa rolnego.

ROMAN BUDZINOWSKI

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH**„Agrar- und Umweltrecht“**

Wolfgang Winkler, *Landwirtschaft und Erbrecht in den Niederlanden (Rolnictwo i prawo spadkowe w Holandii)*, AUR 2011, nr 12, s. 461-464.

Przedmiotem artykułu jest nowelizacja prawa spadkowego w Holandii z punktu widzenia rolnictwa. Na wstępie W. Winkler wskazał na genezę holenderskiego prawa spadkowego, uregulowanego dotychczas w kodeksie cywilnym z 1838 r. Choć od 1970 r. dokonuje się w Holandii stopniowa nowelizacja prawa cywilnego (w tym w szczególności treści kodeksu cywilnego z 1838 r.), nowe prawo spadkowe weszło w życie 1 stycznia 2003 r. Nie zawiera ono jednak wyodrębnionej części poświęconej dziedziczeniu gospodarstw rolnych. Jedyny wyjątek w tym zakresie dotyczy dzierżawy nieruchomości rolnych. Autor artykułu dokonał oceny wpływu postanowień nowelizowanego prawa spadkowego na dziedziczenie gospodarstw rolnych, a także omówił inne aspekty nowego prawa spadkowego istotne dla rolnictwa (m.in. skutki śmierci dzierżawcy w kontekście dalszego obowiązywania umowy dzierżawy). Zdaniem Autora, kluczowe znaczenie dla dziedziczenia gospodarstw rolnych będą miały unormowania regulujące przydzielanie konkretnym spadkobiercom przedmiotów przedsiębiorstwa spadkodawcy oraz odnoszące się do roszczeń majątkowych członków rodziny spadkodawcy wobec spadkobierców z tytułu nieodpłatnej pracy świadczonej w ramach przedsiębiorstwa spadkodawcy.

Wolfgang Winkler, *Das Landpachtrecht in Frankreich (Prawo dzierżawy nieruchomości rolnych we Francji)*, AUR 2011, nr 12, s. 465-471.

Na wstępie Autor wskazał na znaczenie dzierżawy nieruchomości rolnych w gospodarce rolnej Francji. Już w 1963 r. 48,5% nieruchomości rolnych było przedmiotem dzierżawy. Od tego czasu udział dzierżawionych nieruchomości rolnych wzrósł, obecnie wynosi ponad 74,1%. Dlatego ustawodawca francuski stworzył wyodrębnioną instytucję dzierżawy nieruchomości rolnych, której rozwój Autor przedstawił, poczynawszy od II wojny światowej. Artykuł zawiera szczegółowy opis i analizę obecnie obowiązującego unormowania dzierżawy nieruchomości rolnych, w tym zakresie przedmiotowego takiej umowy, charakteru norm ją regulujących oraz szczególnych form umowy dzierżawy nieruchomości rolnych. W konkluzji artykułu Autor wymienił podstawowe różnice pomiędzy francuskim a niemieckim prawem dzierżawy nieruchomości rolnych: niemiecka regulacja, w przeciwieństwie do francuskiego kodeksu rolnego, opiera się na zasadzie swobody umów, francuska regulacja wyróżnia się zaś pewną niestabilnością stanu prawnego i wielością szczególnych rodzajów dzierżawy.

Martin Beckmann, *Die Rechte des Grundstückseigentümers bei der Gewinnung von Bodenschätzen nach dem Bundesbergbaugesetz (1) (Uprawnienia właściciela nieruchomości przy wydobyciu kopalin zgodnie z federalną ustawą o górnictwie, cz. 1)*, AUR 2012, nr 1, s. 1-6.

Przedmiotem rozważań M. Beckmanna jest zagadnienie uprawnień właściciela nieruchomości w wypadku wykorzystania jej w celu wydobycia kopalin. W zakresie prawa górniczego stan prawny w RFN charakteryzuje się podziałem kopalin na trzy kategorie. W zależności od kategorii kopalin ustawodawstwo niemieckie reguluje zakres uprawnień właściciela nieruchomości w razie wykorzystywania jego nieruchomości do celów górniczych. Tytułem wprowadzenia do artykułu Autor zawarł opis rodzaju uprawnień właściciela nieruchomości w sytuacji wykorzystywania jej w ramach prac górniczych. W wypadku kategorii „bergfreie Bodenschätze” kopaliny nie są częścią składową nieruchomości, w przeciwieństwie do kopalin zaliczanych do „grundeigene Bodenschätze”. Federalna ustawa o górnictwie zawiera zamknięty katalog „bergfreie Bodenschätze”, w „grundeigene Bodenschätze” zaś są zarówno wymienione w ustawie kopaliny, jak i wszelkie inne wydobywane podziemnie. Przykładem pierwszej wymienionej kategorii kopalin jest węgiel kamienny i brunatny, a drugiej – boksyt. M. Beckmann podkreśla przy tym, że trzecia kategoria kopalin – „Grundeigentümergebodschatze” – w ogóle nie jest objęta zakresem przedmiotowym federalnej ustawy o górnictwie. Eksploatację tych kopalin reguluje prawo wodne lub ustawodawstwo poszczególnych krajów związkowych.

Dietrich Meyer-Ravenstein, *Entschädigung des Grundeigentümers für die Angliederung seiner Flächen (Odszkodowanie właściciela nieruchomości za włączenie jego gruntu)*, AUR 2012, nr 1, s. 7-9.

Autor podjął się analizy zagadnienia odszkodowań dla właścicieli nieruchomości w razie włączenia ich do obszaru łowieckiego. Na wstępie D. Meyer-Ravenstein wskazuje na sytuację wyjściową analizy. Sprowadza się ona do stwierdzenia, że zgodnie z § 5 ust. 1 BJagdG (federalnej ustawy o łowiectwie) nieruchomości mogą zostać włączone w skład obszaru łowieckiego, jeżeli wymagają tego względy kształtowania populacji zwierzyny oraz prowadzenia polowań. Skutki takiego włączenia nie są jednak przedmiotem regulacji prawodawstwa federalnego: BJagdG zawiera delegację ustawową upoważniającą poszczególne kraje związkowe do unormowania tej kwestii we własnym zakresie. W razie włączenia nieruchomości do obszaru koła łowieckiego właściciel włączonej nieruchomości staje się jego członkiem. W konsekwencji faktycznie znajdują do niego zastosowanie przepisy BJagdG odnośnie do udziału w zyskach koła. Jeżeli nieruchomość zostanie włączona w obszar łowiecki jednego uprawnionego, kwestia odszkodowania jest w całości regulowana przez ustawodawstwo krajowe.

D. Meyer-Ravenstein wskazuje dwa podstawowe nurty regulacji w ustawodawstwie krajowym dotyczącym odszkodowania dla właściciela przyłączonej nieruchomości. Według jednej koncepcji wysokość odszkodowania ustala się na podstawie przyjętego w danym miejscu czynszu dzierżawnego prawa do wykonywania uprawnień łowieckich. Zgodnie z konkurencyjnym modelem odszkodowania, właściciel włączonej nieruchomości może domagać się udziału w rzeczywiście uzyskiwanym czynszu, jeżeli jest on wyższy niż przyjęty w danym miejscu.

Marcel Wemdzio, *Naturschutzrechtliche Belange im Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen (Względy ochrony przyrody w postępowaniu w przedmiocie zezwolenia na budowę elektrowni wiatrowej)*, AUR 2012, nr 1, s. 9-16.

Autor przedstawił analizę postępowania w przedmiocie budowy elektrowni wiatrowej w związku z postanowieniami niemieckiego prawa budowlanego i federalnych ustaw o ochronie przyrody i o ochronie przed immisjami. Budowa elektrowni wiatrowej w Niemczech jest zawsze regulowana normami federalnej ustawy o ochronie przyrody. Od liczby urzędzeń wchodzących w skład elektrowni wiatrowej zależy to, czy podstawą prawną decyzji administracyjnej o zezwoleniu na budowę są normy ustawy o prawie budowlanym, czy prawa o ochronie przed immisjami.

W dalszej części artykułu M. Wemdzio skoncentrował się na zagadnieniu uprzywilejowania budowy określonych instalacji w oparciu o § 35 niemieckiego kodeksu budowlanego. Omawiając zaś regulację prawną o ochronie przed immisjami, opisał możliwe immisje wytwarzane przez elektrownię wiatrową (w szczególności cień). W dalszej kolejności wskazał on na obowiązki unikania, względnie zmniejszania, immisji przez prowadzącego elektrownię wiatrową. Najbardziej rozbudowaną częścią artykułu jest opis wpływu prawa ochrony środowiska na działalność elektrowni wiatrowej.

John Booth, *Entwicklungen der Flächenprivatisierung in den neuen Bundesländern unter Berücksichtigung des Zweiten Flächenerwerbsänderungsgesetzes (2. FlErwÄndG) (1) (Rozwój prywatyzacji gruntów rolnych w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej przy uwzględnieniu drugiej ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu gruntów rolnych, cz. 1)*, AUR 2012, nr 3, nr 81-84.

J. Booth przedstawił zagadnienia reprivatyzacji gruntów rolnych położonych na obszarze byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Grunty te zostały znacjonalizowane przed 1989 r. Po zjednoczeniu Niemiec byli właściciele znacjonalizowanego mienia mogli wystąpić z roszczeniem o odszkodowanie. Na wstępie przedstawiono

rys historyczny zagadnienia reprivatyzacji gruntów rolnych, a w szczególności zmiany sposobu wyceny świadczenia odszkodowawczego. W poprzednim stanie prawnym wysokość rekompensaty ustalano w powiązaniu z ceną rynkową gruntów rolnych w chwili ich nabycia. Powodowało to zmniejszenie powierzchni możliwej do nabycia na preferencyjnych warunkach przez wywłaszczonych właścicieli w ramach reprivatyzacji, albowiem wartość rynkowa gruntów rolnych na obszarze byłej NRD w ostatnich latach znacznie wzrosła.

W dalszej części artykułu J. Booth analizuje obecne ustawodawstwo w zakresie reprivatyzacji gruntów rolnych, czyli stan prawny po wejściu w życie 2. FlERwÄndG. Szczegółowo opisał on aktualny sposób ustalania ceny sprzedaży gruntu rolnego oraz prawo do nabycia dalszych gruntów rolnych przez osoby, które już uzyskały świadczenia odszkodowawcze, a nadto przedstawił zmiany w zakresie uprawnień do przenoszenia roszczeń odszkodowawczych na dalsze osoby, zagadnienia zakazu kumulacji uprawnień do nabycia gruntów rolnych po cenach preferencyjnych oraz wątpliwości odnośnie do zgodności nowelizacji z ustawą zasadniczą RFN.

Stefan Braun, *Die Kollision des „Verbots“ von Schusswaffenschalldämpfern mit den Regulierungen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes (Zakaz stosowania tłumików broni palnej a unormowania z zakresu bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia)*, AUR 2012, nr 3, s. 84-90.

Autor omówił problematykę związaną ze stosowaniem tłumików broni palnej w Niemczech. Przegląd oraz analiza obejmują zarówno wspólnotowe, jak i niemieckie akty prawne ze sfery bezpieczeństwa i higieny pracy (ochrona przed skutkami nadmiernego hałasu). Przedmiotem badania jest także niemieckie prawo o broni palnej. Autor stosuje przy tym metodę wykładni historycznej, ustalając w ten sposób założenia zasadniczego zakazu stosowania w Niemczech tłumików na broni palnej. Zdaniem S. Brauna, podstawą zasadniczego zakazu stosowania tłumików w przeszłości była obawa wykorzystania ich w przestępstwach o motywacji politycznej oraz kłusownictwa. Z tego punktu widzenia Autor ocenia zasadność dalszego stosowania zakazu posługiwania się tłumkami broni palnej, wskazując przy tym na nikomy stopień kłusownictwa w RFN oraz na to, że w krajach zezwalających na używanie tłumików nie doszło do wzrostu przestępczości związanej z posługiwaniem się bronią palną.

Opracowanie: MICHAŁ MARCINKOWSKI

„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente”

Alberto Germanò, *Protezione europea delle dop e delle igp da marchi simili e protezione nazionale delle denominazioni geografiche protette da simili denominazioni sociali (Europejska ochrona oznaczeń pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych przed znakami podobnymi oraz krajowa ochrona oznaczeń geograficznych przed oznaczeniami społecznymi)*, DGAAA 2012, nr 1, s. 7-10.

Przedmiotem rozważań jest prawna ochrona oznaczeń wymienionych w tytule zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Poruszona problematyka jest doniosła z punktu widzenia podmiotów stosujących oznaczenia i kontrowersji z tym związanych.

Autor odwołuje się między innymi do słynnego orzeczenia ETS z 26 lutego 2008 r., które zapadło w sprawie C-132/05 (*Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*), dotyczącej kwestii stosowania oznaczenia „parmezan” przez Niemcy, mimo istnienia oznaczenia „Parmigiano Reggiano”. Wspomniany wyrok budzi wątpliwości dotyczące zasadności rozstrzygnięcia. Jest ono właściwe pod względem formy, jednak – jak wskazuje Autor – „globalnie” nie służy zapewnieniu ochrony wskazanych oznaczeń. Po tym orzeczeniu nastąpiła zmiana regulacji prawnej dotyczącej obowiązku państw członkowskich zapewnienia rozwiązań administracyjnych i sądowych gwarantujących chronione oznaczenia geograficzne oraz oznaczenia geograficznego pochodzenia (chodzi o propozycję zmian zawartą w dokumencie KOM [2010] 733 def.). Niemniej A. Germanò uważa, że przedmiotowe oznaczenie stosowane przez Niemcy winno zostać unieważnione.

Wywody przedstawione w artykule wskazują na słabość prawnych instrumentów ochrony oznaczeń. Zwłaszcza regulacja unijna w tej mierze okazuje się nieskuteczna w stosunku do krajowych rozwiązań prawnych, które – jak pokazują przykłady przywołane przez Autora – niejednokrotnie dopuszczają przypadki co najmniej dyskusyjne, świadczące o lukach w prawie. Powoduje to, że wspomniane oznaczenia nie są należycie chronione.

Caterina di Costanzo, *La governance dei prodotti alimentari geneticamente modificati (Governance w sferze produktów żywnościowych genetycznie modyfikowanych)*, DGAAA 2012, nr 1, s. 11-16.

Sfera zarządzania należąca do administracji państwowej zajmującej się produktami żywnościowymi genetycznie modyfikowanymi mieści się w prawie wyznaczonych granicach. Niezwykle istotne z punktu widzenia zdrowia konsumentów są kryteria, jakimi kierują się podmioty sprawujące „governance” we wspomnianej dziedzinie. Wśród nich kluczową pozycję zajmuje zasada przezorności, która stawia zdrowie konsumentów przed interesami ekonomicznymi.

Unia Europejska występuje na arenie międzynarodowej jako uczestnik procesów i konfliktów między interesami publicznymi i prywatnymi. Wyrazem tego może być spór, który miał miejsce przed organami orzekającymi Światowej Organizacji Handlu 7 sierpnia 2003 r., kiedy starły się stanowiska Stanów Zjednoczonych, Kanady i Argentyny oraz Unii Europejskiej. Kwestią do rozstrzygnięcia była sprzeczność rozwiązań unijnej dyrektywy nr 90/220, następnie – nr 2001/18 i rozporządzenia nr 258/97 z Porozumieniem dotyczącym rozwiązań sanitarnych i fitosanitarnych. Autorka, podsumowując rozważania, stwierdza, że Unia Europejska działa na zewnątrz w sferze „governance globale”, uczestnicząc we wspomnianych sporach, wewnątrz zaś inicjuje ścieżki umożliwiające współpracę, a nawet „ponadnarodową mediację”.

Opracowanie: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

„Revue de droit rural”

Bernadette le Baut-Ferrarese, *Les énergies renouvelables, nouveau champ d'activité pour les entrepreneurs agricoles (Energie odnawialne, nowy obszar działalności przedsiębiorców rolnych)*, RDR 2012, nr 399, s. 15-26.

W obszernym artykule Autorka porusza problematykę prawnych aspektów rozszerzenia zakresu działalności rolniczej na produkcję energii ze źródeł odnawialnych, w której postrzega szansę na rekonyliację rolnictwa z ochroną środowiska. Jaką formę prawną powinna mieć działalność w zakresie produkcji energii odnawialnej przez prowadzącego gospodarstwo rolne i jakiemu reżimowi prawnemu powinna podlegać? Podejmując próbę odpowiedzi na te pytania, można zauważyć, że produkcja energii w ramach gospodarstwa rolnego ma charakter co najmniej komplementarny w stosunku do działalności rolniczej, a w wypadku produkcji upraw energetycznych – stanowi jej integralną część.

Przedstawione rozważania dotyczą refleksji nad koncepcją działalności rolniczej i złożoną kwestią uwzględnienia w prawie rolnym takiej działalności, jak produkcja energii z wykorzystaniem turbin wiatrowych czy paneli słonecznych. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich jest w tym wypadku dość nietypowa, dotyczy bowiem sytuacji, w których dochodzi do konkurencji przeznaczenia gruntów rolnych na cele energetyczne i tradycyjne cele żywnościowe.

Jean-François Rouhaud, *La protection des espaces ruraux par les documents d'urbanisme: quelle efficacité pour l'exercice des activités agricoles? (Ochrona obszarów wiejskich za pomocą dokumentów urbanistycznych: jaka skuteczność dla prowadzenia działalności rolniczej?)*, RDR 2012, nr 399, s. 26-32.

We Francji powierzchnia gruntów rolnych zmniejsza się o średnio dwieście hektarów dziennie. Ustawa z 27 lipca 2010 r. w sprawie modernizacji rolnictwa i rybac-

twą oraz ustawa z 12 lipca 2010 r. o zaangażowaniu narodowym na rzecz ochrony środowiska zawierają przepisy dotyczące ochrony statusu gruntów rolnych, jednak – zdaniem Autora – ich skuteczność nie jest wystarczająca ze względu na brak odpowiednich regulacji w zakresie gospodarki przestrzennej. Najważniejsze akty planistyczne we Francji (*le schéma de cohérence territoriale* – SCOT oraz *le plan local d'urbanisme* – PLU) nie wiążą co do rezultatu i pozwalają na nadmierne przekształcanie gruntów rolnych. W artykule zwrócono uwagę na problem zajmowania powierzchni gruntów rolnych przez takie instalacje pożytku publicznego, jak panele fotowoltaiczne, które ograniczają areał dostępny dla upraw rolnych, leśnictwa lub wypasu zwierząt.

Franck Barbier, *Le territoire rural dans les documents d'urbanisme: quelles difficultés pour l'exercice des activités agricoles? (Teren wiejski w dokumentach urbanistycznych: jakie utrudnienia dla prowadzenia działalności rolniczej?)*, RDR 2012, nr 399, s. 32-35.

„Odrolnienie” obszarów wiejskich, jako zjawisko obserwowane od ponad dwudziestu lat, stanowi obecnie przedmiot regulacji prawa zagospodarowania przestrzennego. W artykule poruszona została problematyka zachowania działalności rolniczej na obszarach wiejskich w kontekście planowania przestrzennego. Autor podkreśla znaczenie równowagi między koniecznością ochrony działalności rolniczej a rozwojem obszarów wiejskich i ochroną przyrody. Wymiar gospodarczy i społeczny rolnictwa powinien zostać uwzględniony w definiowaniu gospodarki przestrzennej. Istnieje przy tym rozróżnienie pomiędzy „terenem wiejskim” i „przestrzenią rolniczą”, oznaczające między innymi to, że przestrzeń rolnicza jest uważana za obszar ochrony wartości przyrodniczych i funkcji ekologicznych terenów wiejskich. W tym ujęciu zadaniem współczesnego rolnika jest stanie na straży dobrego stanu siedlisk i krajobrazów, a produkcja żywności schodzi na drugi plan jego działalności.

Jacques Foyer, *Le droit rural entre son passé et son avenir (Między przeszłością a przyszłością prawa rolnego)*, RDR 2012, nr 399, s. 1-2.

Autora opisuje relacje między ustawą z 5 stycznia 2006 r. o kierunkach rozwoju rolnictwa a ustawą z 27 lipca 2010 r. w sprawie modernizacji rolnictwa i rybactwa i transformacji kodeksu rolnego w kodeks rolnictwa i rybactwa morskiego. Gdy chodzi o przyszłość, wprawdzie nie można przewidzieć wszystkich zmian, ale można się spodziewać między innymi, że prawo europejskie będzie miało coraz większy wpływ na francuski sektor rolny (w ramach nowej WPR i zniesienia kwot mlecznych) oraz inne dziedziny prawa, jak prawo ochrony środowiska czy prawo konsumenckie. Autor stawia liczne pytania, które dotyczą między innymi podejścia rolników do przyszłych przemian oraz relacji między prawem rolnym a prawem rolno-żywnościowym. Rozważania kończy cytat z M. de Montaigne'a: „to czego się spodziewamy, że się zdarzy, zdarzy się; ale może się zdarzyć inaczej”.

Marie-Christine Baltazar, *La gestion des déchets dans l'espace rural (Gospodarka odpadami na obszarach wiejskich)*, RDR 2012, nr 399, s. 61-66.

Odpady powstają zarówno na obszarach wiejskich, jak i zurbanizowanych, jednak to właśnie na obszarach wiejskich najczęściej lokalizowane są zakłady utylizacji odpadów. Obszary wiejskie zostały przez Autorkę przedstawione jako narzędzia walki z zanieczyszczeniem środowiska. Analizie poddane zostało ustawodawstwo francuskie, w którym wdrożono postanowienia dyrektywy nr 2008/98/WE w sprawie odpadów. W obecnej hierarchii postępowania z odpadami, oprócz zapobiegania ich powstawaniu, najwyżej cenione jest ich ponowne użycie oraz recykling. Niestety, najczęściej stosowanym sposobem składowania odpadów jest składowanie ich na wysypiskach śmieci, które są źródłem zanieczyszczeń wody, gleby i powietrza. Podobne ryzyko środowiskowe wiąże się z obróbką śmieci w spalarniach odpadów. W artykule podkreślono znaczenie rolniczego zagospodarowania osadów ściekowych, które również jest obciążone ryzykiem, zwłaszcza w odniesieniu do bezpieczeństwa sanitarnego. Osady ściekowe mają we Francji ten sam status co odpady, tym samym znajdując do nich zastosowanie ta sama hierarchia postępowania.

Thierry Tauran, *Retraite des agriculteurs: la pénibilité du travail et ses incidences sur le droit à pension (Emerytura rolników: uciążliwość pracy i jej skutki w prawie do świadczeń emerytalnych)*, RDR 2012, nr 400, s. 20-23.

W artykule poruszony został problem emerytur rolniczych w świetle ustawy z 9 listopada 2009 r. w sprawie reformy emerytalnej, która obniża wiek emerytalny o dwa lata i uwzględnia uciążliwość pracy. Uciążliwość pracy uprawnia do przejścia na wcześniejszą emeryturę w wieku sześćdziesięciu lat, o ile ubiegający się o świadczenia udowodni trwałą niezdolność do pracy wywołaną chorobą zawodową lub wypadkiem przy pracy. Przejście na wcześniejszą emeryturę może również wpływać na umowę dzierżawy rolnej, która wygasa wraz z przejściem dzierżawcy na emeryturę. Autor szczegółowo analizuje instytucje wcześniejszej emerytury oraz procedury i skutki prawne z nią związane. Wyjaśnia przy tym pojęcie „uciążliwość pracy”, które jest stosunkowo nowe we francuskim systemie emerytalnym, a które nie powinno być mylone z koncepcją pracy niebezpiecznej.

Sophie de Fontaine, *Cessions de foncier réalisées par des exploitants agricoles et TVA: précisions sur quelques imprécisions (Cesje gruntów dokonane przez prowadzących gospodarstwo rolne i VAT: wyjaśnienie kilku niejasności)*, RDR 2012, nr 400, s. 24-28.

Reforma podatku VAT od nieruchomości we Francji, wprowadzona w 2010 r., objęła przede wszystkim prowadzących gospodarstwa rolne. Autorka odpowiada na pytania, w jakich przypadkach podczas cesji nieruchomości rolnych należy jest

podatek VAT. Trudności wynikają z niejasnych podstaw systemu podatkowego w zakresie VAT; co do zasady ogólny kodeks podatkowy Francji uznaje cesję nieruchomości rolnej za działalność gospodarczą, od której pobierany jest podatek VAT. Problemy budzi jednak interpretacja przepisów, które nakazują traktować prowadzących gospodarstwa rolne „tak jak” ogół podatników, oraz regulacji w zakresie cesji gruntów przeznaczonych pod zabudowę. W niektórych przypadkach cedent w ogóle nie jest przedmiotem opodatkowania, zwłaszcza jeżeli grunty przeznaczone pod zabudowę pozostają w jego majątku dziedzicznym (fr. *patrimoine*). Zalecenie sformułowane w konkluzji opracowania odnosi się do potrzeby dodatkowego upewnienia się, jaki rodzaj podatku VAT jest należny w poszczególnych przypadkach.

Opracowanie: KAMILA BŁĄŻEJEWSKA

„Rivista di Diritto Agrario”

Marianna Giufrida, *La promozione della proprietà coltivatrice (Ochrona terenów uprawnych)*, RDA 2011, z. 3, s. 285-303.

Przedmiotem rozważań jest promocja terenów uprawnych. Autorka wskazuje rozwiązania podatkowe dotyczące przywilejów podatkowych związanych z własnością gruntów rolnych. Przez pojęcie „*proprietà coltivatrice*” rozumieć należy określenie prawa własności charakteryzującego się osobistym zaangażowaniem uprawnionego w uprawę ziemi w formie przedsiębiorstwa. System promowania terenów uprawnych jest oparty na kilku czynnikach o charakterze „wsparcia”, mianowicie: podatkowych, kredytowych, interwencji podmiotów publicznych, rozwiązaniach dotyczących dzierżawy i możliwości nabycia gruntów na własność. Przywileje podatkowe we Włoszech reguluje ustawa nr 25 z 26 lutego 2010 r.

Autorka wskazuje, że rozważać należy istnienie obok siebie dwóch form: tak zwaną małą własność wiejską oraz *compendio unico*. Nie ulega wątpliwości, że tereny uprawne muszą mieć odpowiednią powierzchnię, by uprawa była dochodowa.

Irene Canfora, *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative (Rolnictwo, ochrona krajobrazu i rozwój energii alternatywnych)*, RDA 2011, z. 3, s. 304-329.

Rozważania obejmują, jak wskazuje tytuł, rolnictwo, ochronę krajobrazu rolniczego i rozwoju alternatywnych źródeł energii. Problematyka artykułu stanowi wątek szerszej, modnej ostatnio dyskusji o innowacji w rolnictwie i nowych źródłach energii odnawialnej, tak zwanych alternatywnych. Autorka porusza kwestię wytyczenia granic ustawodawczych pomiędzy obszarem wiejskim i przemysłowym. Jak się bowiem okazuje, praktyka stosowania prawa w tym względzie niesie ze sobą rozmaite kontrowersje.

Ciekawą regulację w tym zakresie stanowi włoski dekret legislacyjny nr 42 z 2004 r. – Kodeks dóbr kultury i krajobrazu. Krajobraz rolny to wymóg ochrony terytorium o przeznaczeniu rolnym w zakresie, w jakim jest on formą krajobrazu, zwłaszcza w harmonii z obszarami wiejskimi i przemysłowymi.

Autorka zauważa, że ustawodawca dostrzega potrzebę ochrony krajobrazu wiejskiego. Ochrona ta polega na wyważaniu poszczególnych interesów, w tym terytorium oraz warunków rozwoju alternatywnych energii. Rozwój ten odbywa się przez stosowanie rozwiązań prawnych dotyczących na przykład sieci przesyłowych, które we Włoszech rodzą problemy prawne związane z ich instalacjami. Ciekawe miejsce w kodeksie zajmuje element krajobrazu rolnego: mieści się on pośród produkcji i zdolności produkcyjnej. W szczególności włoskie regiony zostały zmuszone do wdrożenia kryteriów określonych w dekrete legislacyjnym nr 387 z 2003 r., w którym profile ochrony krajobrazu powiązano z ochroną natury produkcji rolnej.

Silvia Bolognini, *Organizzazione individuale, familiare o collettiva d'impresa e tutele differenziate (Organizacja indywidualna, rodzinna lub zbiorowa przedsiębiorstwa i zróżnicowanie ochrony)*, RDA 2011, z. 3, s. 330-350.

Przedmiot rozważań Autorki stanowią kategorie prawne: przedsiębiorstwa rolne i przedsiębiorstwa handlowe. Zróżnicowanie treści wymienionych pojęć pociąga za sobą ich zróżnicowaną ochronę jako kategorii podmiotów prawnych. Chodzi w szczególności o różne traktowanie przez ustawodawcę przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa rolne i przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa handlowe.

Wśród rozwiązań uwzględniających specyfikę produkcji rolnej wskazać należy dekret legislacyjny nr 98 z 6 lipca 2011 r. Według tego aktu prawnego w razie kryzysu, utraty płynności finansowej przedsiębiorcy mogą korzystać z możliwości zawarcia porozumienia w sprawie restrukturyzacji długów i transakcji fiskalnych. Na zróżnicowaną ochronę wskazuje także prawo unijne, którą rezerwuje dla podmiotów prowadzących produkcję pierwotną. Traktat (TfUE) w art. 42 przewiduje możliwość ustanowienia szczególnych rozwiązań w sektorze pierwotnym w zakresie konkurencji pomocy państwa.

Rozwiązania prawne wskazują na to, że – jak pisze Autorka – ustawodawca obdarzył kredytem ochrony pewne kategorie podmiotowe w rolnictwie, zwłaszcza „coltivatore diretto”, przy zachowaniu ochrony innych podmiotów działających w tym sektorze.

Gioia Maccioni, *Aspetti giuridici della certificazione e dell'etichettatura nel commercio equo e solidale (Prawne aspekty certyfikacji i etykietowania w handlu słusznym i solidarnym)*, RDA 2011, z. 3, s. 374-401.

Artykuł dotyczy zagadnienia stosowania etykiet związanych z *fair trade*. Autorka dostrzega uzasadnienie etyczne przyjmowanych rozwiązań dla ochrony konsumenta.

Sięgając do historii, wskazuje, że początek stosowania etykiet *fair trade* związany jest z powołaniem Fair Trade Labelling Organisation (FLO). Autorka wspomina pierwsze produkty oznaczone etykietą tego rodzaju, mianowicie kawę „Max Hawelaar”. Rolę, którą przypisuje się wspomnianym oznaczeniom, określa jako „most pomiędzy ekonomią a moralnością”. We Włoszech w zakresie etykiet *fair trade* obowiązuje Włoska karta kryteriów handlu słusznego i solidarnego, zaś w Unii – Europejska karta kryteriów handlu słusznego i solidarnego.

Nie ulega wątpliwości, że problematyka etykietowania nawiązującego do *fair trade* łączy się z problematyką ochrony konsumenta oraz ze sferą komunikacji handlowej, zwłaszcza informacją o produkcie. Z kolei informacja o produkcie wpisuje się do unijnej polityki jakości jako jeden z jej elementów. Systemy certyfikacji o charakterze dobrowolnym są związane z systemami jakości i wysokim standardem produkcji będącym wypadkową metod produkcji, spełniania wymogów sanitarnych, ekonomicznych, ekologicznych, socjalnych i etycznych.

Opracowanie: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2011 r.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2011 r., P 44/08:

Art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1700 ze zm.), dodany przez art. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 64 oraz z 2004 r., Nr 69, poz. 624), w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości rolnych wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu pytania prawnego wskazywano, że zaskarżony przepis prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej użytkowników wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych na cele mieszkaniowe tylko w zależności od tego, czy znajdują się w Zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, czy też nie. Użytkownicy wieczystości gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe, znajdujących się w Zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, uiszczali (w okresie obowiązywania art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych, dodanego przez ustawę zmieniającą z 20 grudnia 2002 r., tj. za lata 2004-2005) opłaty w wysokości 3% wartości nieruchomości, podczas gdy pozostali użytkownicy wieczystości nieruchomości Skarbu Państwa uiszczali opłaty z zastosowaniem stawki preferencyjnej (okre-

ślonej w art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) w wysokości 1% wartości nieruchomości.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do wskazanego jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 75 ust. 1 Konstytucji, który to przepis stanowi: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”, stwierdził, że powyższy przepis nakłada na władze publiczne ogólnie sformułowany obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Przepis ten nie konkretyzuje jednak ani form, metod, środków, ani zakresu działania władz publicznych w sferze tak określonej polityki. W przepisie tym wyrażone są, jak się wskazuje w doktrynie, tak zwane normy programowe, zawierające ogólne dyrektywy dla władz publicznych w zakresie polityki mieszkaniowej. Kontrola konstytucyjna aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z art. 75 ust. 1 Konstytucji jest więc ograniczona, zwłaszcza że zgodnie z art. 81 Konstytucji, o których mowa w art. 75 ust. 1 Konstytucji, można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Ponieważ art. 75 ust. 1 Konstytucji zawiera normy programowe, z przepisu tego w zasadzie nie wynikają samoistne wzorce kontroli konstytucyjnej. Charakter normatywny art. 75 ust. 1 Konstytucji, a także cel i zadania ustawy o nieruchomościach rolnych, w której zawarta jest zakwestionowana regulacja, powodują, że Trybunał orzekł, iż zaskarżony przepis art. 17 b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych nie jest niezgodny z powyższym przepisem Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę, że uchwalenie odrębnej ustawy o nieruchomościach rolnych Skarbu Państwa było wyrazem odrębnej polityki państwa w zakresie tych nieruchomości; polityki zmierzającej do reprivatyzacji i restrukturyzacji tych nieruchomości, ale także mającej na celu ochronę ich statusu nieruchomości rolnych. Do podobnej argumentacji odwołał się Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasady równej ochrony praw majątkowych, zwracając uwagę, że w zaskarżonym przepisie zasada ta doznaje wyjątku. Ten wyjątek od zasady równej ochrony praw nabytych wynika – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – z szczególnych celów ustawy o nieruchomościach rolnych Skarbu Państwa.

Ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego można by polemizować, zważywszy, że opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości będących w Zasobie Agencji wykorzystywanych na inne cele (w tym także mieszkaniowe) wynikające z zaskarżonej regulacji dotyczyły tylko lat 2004-2005. Ustawą z 29 lipca 2005 r. dodano do art. 17b ust. 1 ustawy o nieruchomościach rolnych pkt 2a, zgodnie z którym określone wyżej opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów będących w Zasobie Agencji wykorzystywanych na cele mieszkaniowe wynoszą 1% wartości nieruchomości. Ta zmiana stanu prawnego może prowadzić do wniosku o niezbyt trafnym rozeznaniu przez

ustawodawcę zachodzących procesów gospodarczych, w szczególności szybko postępującego procesu urbanizacji i wzrostu budownictwa mieszkaniowego.

Zmiana stanu prawnego dokonana ustawą z 29 lipca 2005 r., polegająca na wprowadzeniu opłaty rocznej za użytkowanie gruntów będących w Zasobie Agencji wykorzystywanych na cele mieszkaniowe w wysokości 1% wartości nieruchomości, oznaczała rezygnację ustawodawcy z radykalnej ochrony własności rolnej i uznanie potrzeby preferencji dla celów mieszkaniowych, w sposób równorzędny z celami rolnymi.

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER

WYBRANE ZAGADNIENIA Z PROBLEMATYKI ROLNEJ W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12¹

W przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej, status producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności przysługuje spółce cywilnej.

Zagadnienie poruszone przez NSA skupia się na jednym z elementów definicji producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności², a mianowicie odnosi się do grupy osób wspólnie prowadzących gospodarstwo rolne. Problematyka ta nie była przedmiotem analizy literatury prawniczej, a zapadłe dotychczas wyroki sądów administracyjnych prezentują sprzeczne stanowiska.

Dokonanie oceny głosowanej uchwały wymaga przytoczenia stanu faktycznego. Na podstawie wniosku o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej na 2008 r., złożonego przez spółkę cywilną, Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) przyznał wspólnikom tej spółki płatność rolnośrodowiskową na 2008 r. W wyniku złożenia odwołania Dyrektor Oddziału Regional-

¹ Uchwała NSA z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12, opublikowana na stronie internetowej NSA – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/28FFEFEB96>.

² Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 ze zm. (dalej jako: ustawa o krajowym systemie ewidencji producentów).

nego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa decyzją ze stycznia 2010 r. na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylił wspomnianą wcześniej decyzję i umorzył postępowanie przed organem I instancji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia podał, że nie było podstaw do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego w tej sprawie, ponieważ spółka cywilna nie ma podmiotowości prawnej, nie jest więc uprawniona do płatności objętej wnioskiem.

Organ odwoławczy stwierdził przy tym, że podmiotami praw i obowiązków w stosunkach, w których występuje spółka cywilna, są wspólnicy spółki cywilnej. Wspólnicy spółki cywilnej w ocenie organu II instancji są zarejestrowani w ewidencji producentów rolnych ARiMR jako niezależni producenci rolni (każdy z osobna), dlatego też organ nie może przyznać płatności na rzecz wspólników. W tej sytuacji wniosek złożony w imieniu spółki nie może być uznany za wniosek jej wspólników.

Wojewódzki sąd administracyjny uwzględnił skargę producenta rolnego na zażalenie decyzję. Zdaniem sądu, posiadanie osobowości prawnej prawa cywilnego nie jest konieczne do bycia stroną stosunków administracyjnych. Sąd podzielił jednak pogląd organu I instancji, że art. 12 ust. 5 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, nie pozwala przyjąć, że spółka cywilna została wyposażona w zdolność prawną w sprawie dochodzonej płatności rolnośrodowiskowej. W przepisie tym uregulowano bowiem jedynie kwestię nadania numeru identyfikacyjnego między innymi producentom rolnym działającym w formie spółki cywilnej. Zatem według Sądu wniosek o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej powinien zostać złożony przez jednego ze wspólników spółki cywilnej – tego, któremu za zgodą pozostałych wspólników nadano numer identyfikacyjny. Temu też wspólnikowi przysługują płatności.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając wniesione skargi kasacyjne, powziął wątpliwość co do tego, kto w rozpatrywanym przypadku powinien być uznany za producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów: spółka cywilna, jej wspólnicy czy wspólnik spółki cywilnej, któremu nadano numer identyfikacyjny za zgodą pozostałych wspólników.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmioosobowym stwierdził, że za producentów rolnych – rolników w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów – nie można uznać wspólników spółki cywilnej. Sąd ten nie podzielił również stanowiska, że producentem rolnym (rolnikiem) jest jedynie ten wspólnik spółki cywilnej, który spełnia warunek w postaci nadania mu numeru identyfikacyjnego. Zasadnicze, wiążące znaczenie dla rozumienia pojęcia producenta rolnego – rolnika na gruncie tej ustawy mają przepisy zawierające definicje legalne (art. 3 pkt 3). Przepis art. 12 ust. 5 wspomnianej ustawy stanowi, że w przypadku producentów rolnych, przetwórców, podmiotów prowadzących zakłady utylizacyjne lub potencjalnych beneficjentów działających w formie spółki cywilnej nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Numer ten nadaje się temu wspólnikowi, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili pisemną zgodę. Ani z tego przepisu, ani z innych przepisów ustawy nie wynika, że tylko ten wspólnik jest uważany za producenta rolnego –

rolnika. Taki wniosek byłby zresztą sprzeczny z treścią art. 3 pkt 3 uznającego między innymi za producenta rolnego jednostkę organizacyjną, nie zaś tylko jedną osobę z jej składu osobowego, wpisaną do ewidencji producentów.

Przedstawione w uchwale stanowisko NSA zasługuje na aprobatę, choć przedstawiona w nim argumentacja wymaga poszerzonej analizy. Sąd skoncentrował swoje rozważania na uznaniu spółki cywilnej za producenta rolnego w rozumieniu ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów.

Na wstępie należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądu, że w ustawie o krajowym systemie ewidencji wymienia się trzy kategorie podmiotów uprawnionych do ubiegania się i do uzyskania płatności: osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, z zastrzeżeniem, że rolnikiem może być osoba fizyczna, osoba prawna lub grupa osób fizycznych lub prawnych. W pojęciu jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej mieści się niewątpliwie grupa osób (fizycznych lub prawnych) wspólnie prowadzących gospodarstwo rolne. Tak samo należałoby się odnieść do pojęcia rolnika wynikającego z treści art. 2a rozporządzenia nr 73/2009³. Pojedyncza osoba fizyczna jest odrębnym podmiotem od osób fizycznych działających w grupie (w ramach jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej).

Należy stwierdzić, że producentem rolnym jest posiadacz gospodarstwa rolnego, bądź osoba fizyczna lub prawna, a także grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Unii Europejskiej. Za producenta rolnego uznać więc trzeba zarówno spółkę cywilną, jak również osobę fizyczną będącą współnikiem spółki cywilnej. Elementem pozwalającym na uznanie osoby fizycznej za producenta rolnego, jak i spółki cywilnej, w której jest on współnikiem, jest prowadzenie wyodrębnionej działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym w rozumieniu definicji określonych rozporządzeniem nr 73/2009, to jest prowadzenie wyodrębnionego gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

Na uwagę zasługuje też stanowisko NSA sprzeciwiające się twierdzeniom, że producentem rolnym jest ten współnik spółki cywilnej, który spełnia warunek w postaci nadania mu numeru ewidencyjnego. Powoływanie się na przepisy art. 12 ust. 5 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, wskazujące, iż w przypadku producentów rolnych, przetwórców, podmiotów prowadzących zakłady utylizacyjne lub potencjalnych beneficjentów działających w formie spółki cywilnej nadaje się jeden numer

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. L 30 z 31 stycznia 2009 r., s. 16 (dalej jako: rozporządzenie nr 73/2009).

identyfikacyjny temu wspólnikowi, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili pisemną zgodę, w ocenie sądu nie mogą być uznane za prawidłowe. Z treści przepisu art. 12 ust. 5 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów nie wynika, że tylko ten wspólnik jest uważany za producenta rolnego. Taki wniosek byłby sprzeczny z treścią art. 3 pkt 3 uznającego między innymi za producenta rolnego jednostkę organizacyjną, nie zaś tylko jedną osobę z jej składu osobowego, wpisaną do ewidencji producentów. Taka interpretacja byłaby niezgodna z treścią definicji legalnej rolnika zawartą w rozporządzeniu nr 73/2009.

Naczelny Sąd Administracyjny dokonał również oceny przepisu art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów. Uznanie na gruncie tego przepisu, że w przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę, prowadzi do nieuprawnionego rozszerzenia katalogu producentów rolnych. Wskazany przepis wprowadzałby do katalogu producentów rolnych współmałżonka, współposiadacza i wspólnika spółki cywilnej. Zwrócić jednak należy uwagę, że osoby należące do wymienionych kategorii nie mieszczą się w definicji producenta rolnego w rozumieniu ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ponieważ nie prowadzą one działalności rolniczej samodzielnie.

W tym miejscu wskazać należy, że w dotychczasowej ocenie sądów administracyjnych małżonkowie powinni otrzymywać jeden numer identyfikacyjny, niezależnie od tego, czy współposiadają gospodarstwo rolne. „Posiadanie odrębnego gospodarstwa rolnego ze strony współmałżonka producenta rolnego, który wpisany jest do ewidencji producentów i legitymuje się numerem identyfikacyjnym, nie uprawnia współmałżonka posiadającego oddzielne gospodarstwo rolne, jako jego majątek osobisty, do ubiegania się o wpis do ewidencji producentów i nadania numeru identyfikacyjnego”⁴. Można tu jednak przytoczyć także odmienne stanowisko. „Nadanie jednego numeru identyfikacyjnego nie może prowadzić do pozbawienia małżonka, który wyraził zgodę na ten techniczny tryb, prawa do uzyskania płatności, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego”⁵.

Głosowana uchwała wskazuje na nieprawidłową praktykę wykluczenia z prawa ubiegania się o nadanie numeru identyfikacyjnego współmałżonka producenta rolnego, a tym samym uniemożliwienia mu korzystania z instrumentów wsparcia dotyczących rozwoju rolnictwa. Powinna ona przyczynić się do ujednoczenia praktyki organów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także sądów administracyjnych w zakresie orzekania o nadawaniu uprawnień do uzyskania numeru identyfikacyjnego w rozumieniu ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów.

⁴ Wyrok NSA z 8 lipca 2009 r., II GSK 1092/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1142F7231D>.

⁵ Wyrok NSA z 16 września 2010 r., II GSK 769/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D8763705F0>.

Powyższa uchwała wskazuje również na wadliwość przepisów art. 12 ust. 4 i 5 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów w części ograniczającej uprawnienia współmałżonków, współposiadaczy i wspólników spółki cywilnej do uzyskania numeru identyfikacyjnego. Ponadto, jak wskazuje NSA, przytoczone powyżej przyjęte przez ustawodawcę regulacje dotyczące uprawnień współmałżonków, współposiadaczy i wspólników stoją w sprzeczności z treścią art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009.

ZBIGNIEW TROJANOWSKI

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych

1. Reforma rolna

Uchwała w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10:

Paragraf 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że podstawowym zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia jest ustalenie skutków prawnych postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r. (P 107/08), którym Trybunał umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie następującego pytania prawnego skierowanego przez wojewódzki sąd administracyjny: czy § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁶ w zakresie, w jakim na jego mocy orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e

⁶ Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zm.

dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁷ przekazano do kompetencji organu administracji publicznej, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?

Podjęcie uchwały stało się konieczne ze względu na treść art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”. Niezbędne zatem stało się ustalenie pojęcia „orzeczenie” w rozumieniu cytowanego przepisu. Naczelny Sąd Administracyjny zasadnie wskazał, że o konstytucyjnym rozumieniu pojęcia „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego” nie może przesądzać znaczenie, jakie przypisują temu pojęciu akty stojące w hierarchii źródeł prawa poniżej Konstytucji, w tym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, która pojęcie „orzeczenie” odnosi również do postanowień Trybunału o umorzeniu postępowania.

Orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w autonomicznym rozumieniu przyjętym na gruncie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP jest wyłącznie akt, którym Trybunał rozstrzyga merytorycznie sprawę należącą do kompetencji konstytucyjnie przypisanych temu organowi. Zasadniczą kompetencją konstytucyjną Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami (w szczególności art. 188 pkt 1-3 Konstytucji). „Orzeczeniem” więc jest niewątpliwie akt, którym Trybunał dokonuje stwierdzenia zgodności lub niezgodności zaskarżonej normy prawnej z normą hierarchicznie nadrzędną, to jest wyrok.

Konstytucja natomiast nie wypowiada się o formie prawnej zakończenia postępowania przed Trybunałem w sytuacji, gdy Trybunał nie ma kompetencji do dokonania kontroli norm, mimo zainicjowania postępowania. Jest to zatem zagadnienie, które powinno zostać uregulowane w ustawie. Tym samym postanowienie o umorzeniu postępowania nie jest aktem rozstrzygającym sprawę należącą do konstytucyjnych kompetencji Trybunału, a w konsekwencji nie jest to orzeczenie, o jakim mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że postanowienie Trybunału z 1 marca 2010 r. (P 107/08), nie wywołuje konieczności odmowy stosowania przez sądy i organy administracji publicznej § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r., a także nie stanowi samoistnej podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej w trybie określonym w tym przepisie. Oznacza to, że pogląd prawny Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym wymieniony przepis utracił moc obowiązującą, nie wiąże sądów administracyjnych. W dalszej części uzasadnienia NSA szczegółowo rozważa kwestie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, w konkluzji przyjmując za niedopuszczalny pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. nie obowiązuje od ponad 50 lat, a także podnosi, że tryb wydania tego rozporządzenia nie podlega ocenie z punktu widzenia obowiązującej Konstytucji.

⁷ Dz. U. 1945, Nr 3, poz. 13 ze zm.

Stanowisko NSA wyrażone w powyższej uchwale składu siedmiu sędziów z 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10), w pełni akceptuje Sąd Najwyższy, wyrazem czego jest uchwała z 18 maja 2011 r. (III CZP 21/11), zgodnie z którą: „W przedmiocie objęcia danej nieruchomości dyspozycją art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej orzeka organ administracyjny na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej”.

Podjęta uchwała w składzie siedmiu sędziów NSA w pełni zasługuje na aprobatę. Szczególnie cenne i trafne są rozważania dotyczące pojęcia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji. Rozważania te mają charakter generalny, uniwersalny i dotyczą fundamentalnego zagadnienia, jakim jest ostateczność i moc powszechnie wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a które to zagadnienie nie było dotychczas przedmiotem szczegółowej analizy i rozważań. Stąd też ich walor wykracza poza granice merytoryczne sprawy, w której zostały podjęte.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2011 r., I OSK 1595/10

Decyzją z 18 grudnia 2009 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy decyzję Wojewody Mazowieckiego uznającą, że określony szczegółowo zespół pałacowo-parkowy nie podlegał działaniu przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r.

Wojewódzki sąd administracyjny, rozpoznając skargę Agencji Nieruchomości Rolnych, wyrokiem z 12 maja 2010 r. stwierdził nieważność decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Wojewody Mazowieckiego, jako wydanej bez podstawy prawnej. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał na uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r. (P 107/08), którym umorzono postępowanie. W uzasadnieniu postanowienia zwrócono w szczególności uwagę na to, że § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. nie ma mocy obowiązującej, a także na treść art. 190 Konstytucji RP, z którego wynika, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną, uchylił wyrok sądu I instancji, nie podzielając poglądu, że postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r. jest orzeczeniem, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast w pełni podzielił pogląd zaprezentowany w uzasadnieniu uchwały w składzie siedmiu sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10). Dlatego też, nie podzielając poglądu sądu I instancji co do utraty mocy obowiązującej § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r., nie można było uznać zaprezentowanego poglądu, że zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej, za prawidłowy

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2011 r., 1656/10

W tym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny zajął analogiczne stanowisko do wyroku z 29 września 2011 r., I OSK 1595/10.

W tych dwóch sprawach wyroki sądu I instancji – zapadły jeszcze przed podjęciem uchwały w składzie siedmiu sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10), natomiast rozpoznanie skarg kasacyjnych nastąpiło już po podjęciu tej uchwały. Warto tutaj zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 269 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów, który podejmuje ponowną uchwałę. Stanowisko NSA w niniejszych sprawach wynikało nie tyle z formalnego związania uchwałą składu siedmiu sędziów, ile było wyrazem pełnej aprobaty poglądu przyjętego w uchwale. Można zatem przypuszczać, że po podjęciu przedmiotowej uchwały przez NSA, która równocześnie znalazła pełną aprobatę w orzecznictwie Sądu Najwyższego, nie będzie już budzić wątpliwości, że dla ustalenia, czy dana nieruchomości podpadała pod art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r., właściwa jest droga postępowania administracyjnego.

2. Grupy producentów rolnych

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 września 2011 r., II GSK 942/10

Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną skarżącego, podzielił pogląd sądu I instancji, który oddalił skargę na decyzję Prezesa ARiMR utrzymującą w mocy decyzję dyrektora oddziału regionalnego ARiMR odmawiającą grupie producentów rolnych przyznania pomocy finansowej. Powodem odmowy przyznania pomocy finansowej było ustalenie, że jeden z podmiotów grupy nie realizował sprzedaży produktów wytworzonych w swoim gospodarstwie za pośrednictwem grupy. Sąd wskazał, że przepisy dotyczące powstawania grup producentów rolnych nie przewidują możliwości kontrolowania przez organy ARiMR zakładania i funkcjonowania grupy producentów rolnych pod kątem spełnienia wymogów formalnych. W tym zakresie organy ARiMR są związane decyzją i wpisem do rejestru grup producentów rolnych dokonanymi przez właściwego marszałka województwa.

Natomiast przed wydaniem decyzji w sprawie przyznania środków finansowych organy orzekające sprawdzają, czy przyznanie pomocy finansowej grupie wpisanej do rejestru będzie zgodne z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski

Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i rozporządzenia Komisji (WE) nr 1975/2006 z 7 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do działań wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Sąd wskazał na treść art. 35 rozporządzenia Rady nr 1698/2005, w którym prawodawca unijny stanowi w ust. 1, że wsparcia ze środków na wspieranie tworzenia grup producentów (art. 20 lit. d pkt ii) udziela się w celu ułatwienia tworzenia i działalności administracyjnej grup producentów do celów: a) dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produkcji producentów, którzy są członkami takich grup; b) wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy dla odbiorców hurtowych; c) ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności. Zgodnie z ust. 2 wsparcia udziela się w postaci zryczałtowanej pomocy, w formie rocznych rat przez okres pierwszych 5 lat przypadających po dacie, w której grupa producentów została uznana. Oblicza się je na podstawie rocznej produkcji grupy skierowanej na rynek do pułapu określonego w załączniku.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z przywołanej regulacji wynika jednoznacznie, że udzielane wsparcie ukierunkowane jest na realizowanie celu w postaci ułatwienia tworzenia i działalności grup producentów, a w jego ramach ściśle określonych celów szczegółowych. W ramach grupy producenci zobowiązani są więc działać wspólnie, na płaszczyźnie produkcyjnej, a przede wszystkim na płaszczyźnie sprzedaży produktu, ze względu na który grupa ta została utworzona. W analizowanym zakresie chodzi o działanie wspólne, to jest podejmowane przez wszystkich członków grupy. Według NSA element w postaci wspólnego działania widoczny jest również na gruncie powołanego ust. 2 art. 35 rozporządzenia Rady nr 1698/2005. Zgodnie z tym przepisem wysokość wsparcia zdeterminowana jest roczną produkcją grupy skierowaną na rynek, czyli w pełni zasadnie należy przyjąć, że produkcja grupy stanowi sumę produkcji poszczególnych jej członków.

Ta wskazana cecha „wspólnego działania” producentów jest również wyraźnie akcentowana na gruncie, korespondującego z regulacją unijną, prawodawstwa krajowego. W tej mierze podkreślić należy znaczenie regulacji zawartej w ustawie o grupach producentów rolnych i ich związkach, a szczególnie w art. 3 ust. 1, z której to regulacji wynika, że ramy działalności grupy determinowane są działalnością wytwórczą producentów rolnych jednego produktu rolnego lub grupy produktów, jak również że warunkiem wydania decyzji administracyjnej dla grupy producentów jest jednoznaczne oznaczenie produktu lub grupy produktów, które zgodnie z planem działania grupy są wytwarzane przez członków grupy i wprowadzane przez nich do obrotu za jej pośrednictwem, a to zgodnie z aktem założycielskim, którego wymagania określa art. 4 ust. 1 ustawy.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przywołane regulacje (zarówno unijna, jak i krajowa) potwierdzają zasadność stanowiska, że przyznanie pomocy,

o której mowa w art. 35 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 (w związku z § 1 i § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013), zdeterminowane jest warunkiem podstawowym „wspólnego działania” producentów w ramach grupy, to jest działaniem podejmowanym przez wszystkich ich członków. Tylko w ten sposób może bowiem realizować się istota samej pomocy.

Zatem jeżeli nie wszyscy członkowie grupy podjęli się wspólnego działania, to zasadna była odmowa przyznania świadczenia finansowego. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 rozporządzenia Komisji nr 1975/2006 z 7 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1695/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do działań wsparcia rozwoju obszarów wiejskich: „Bez uszczerbku dla przepisów szczególnych, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami systemu wsparcia”. W wyroku tym NSA zaprezentował pogląd, że istota rzeczy w konstrukcji wsparcia grup producenckich wyraża się we wspieraniu działalności realizującej swojego rodzaju wspólne przedsięwzięcie, polegające na wspólnej produkcji i wspólnym prowadzeniu produktu do obrotu.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2011 r., II GSK 1141/10

W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny odstąpił od stanowiska zajętego w wskazanym wcześniej wyroku (tj. wyroku z 22 września 2011 r., II GSK 942/10), z którego to orzeczenia wynika, że każdy z członków grupy zobligowany jest do produkcji i wprowadzania do obrotu za pośrednictwem grupy produktu, ze względu na który została ona utworzona. Niewyprodukowanie i niewprowadzenie do obrotu za pośrednictwem grupy produktu, choćby nawet przez jednego członka grupy, stanowi podstawę do zastosowania art. 5 ust. 3 rozporządzenia Komisji nr 1975/2006.

W tej sprawie NSA nie podzielił interpretacji pojęcia „wspólne działanie” (obejmującego produkcję i sprzedaż) dokonanej w powołanym wyżej wyroku NSA. „Wspólne działanie” członków grupy nie oznacza, że każdy z nich musi dokonywać wszystkich tych czynności odrębnie.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2011 r., II GSK 1316/10

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd zawarty w wyroku z 16 listopada 2011 r. (II GSK 1141/10). Sąd, wskazując na art. 35 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE)

nr 1698/2005, podkreślił, że w przepisie tym jest mowa o wspólnym wprowadzaniu towarów do obrotu, w tym przygotowaniu do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych. Na podstawie treści tego przepisu nie można dojść do wniosku, że uzyskanie wsparcia przez grupę producentów uzależnione jest od wytworzenia przez każdego z członków grupy w każdym roku produktu, dla którego produkcji i sprzedaży grupa została utworzona. Przepis ten wskazuje bowiem na cel, którym jest wspólne wprowadzenie towarów do obrotu. Zdaniem Sądu, obowiązku wykonywania corocznie określonej produkcji przez każdego z członków grupy nie można domniemywać. Wspólna realizacja celów wskazanych w art. 35 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 przez poszczególnych członków grupy producenckiej nie oznacza, że każdy z nich musi wykonywać wszystkie te czynności odrębnie, w tym także w zakresie czynności w postaci produkcji i sprzedaży produktu, dla którego grupa została utworzona.

Dalej Sąd podkreśla, że dokonując interpretacji przepisów regulujących funkcjonowanie grup producenckich, nie można oczywiście tracić z pola widzenia istoty powołania „do życia” grupy producentów rolnych i celów, jakie mają realizować. Jednakże okoliczność, że członek grupy producenckiej w danym roku nie wyprodukował produktu, dla którego grupa została utworzona, nie oznacza, iż traci on status producenta rolnego, a działanie grupy producenckiej można każdorazowo zakwalifikować jako sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami systemu wsparcia.

Przedstawione wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego są przykładem dwóch zasadniczo odmiennych wykładni przepisów dotyczących warunków, jakie muszą spełniać grupy producentów rolnych, aby mogły skorzystać z pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Ta odmienna wykładnia prowadząca do rozbieżności w orzecznictwie jest zjawiskiem negatywnym i bardzo trudnym do akceptacji w praktyce. Stąd też problem korzystania z pomocy finansowej przez grupy producentów rolnych zapewne stanie się przedmiotem kolejnych orzeczeń NSA. Natomiast odnosząc się do kwestii merytorycznej, NSA w przedmiotowych orzeczeniach swoje krańcowo odmienne stanowiska uzasadniał, zwracając uwagę na różne aspekty stanu prawnego. Niewątpliwie argumentacja NSA w obu zaprezentowanych orzeczeniach nie jest pozbawiona racji i zasługuje na uwagę.

Pojawia się jednak pytanie, czy są to jedyne możliwe rozwiązania zaistniałego problemu, spośród których należy konsekwentnie wybrać jeden, czy też możliwe jest znalezienie trzeciego rozwiązania, pośredniego w stosunku do zaprezentowanych. Takie rozwiązanie możliwe jest na gruncie obowiązującego stanu prawnego. Przede wszystkim analizie należy poddać przepisy dotyczące zasad organizowania i działania grup producentów rolnych zawarte w ustawie z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach. Artykuł 2 ustawy wskazuje, jakie podmioty mogą organizować się w grupy producentów rolnych oraz w jakim celu. Ten katalog celów

jest bardzo szeroki, albowiem obejmuje: dostosowanie produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawę efektywności gospodarowania, planowanie produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentrację podaży oraz organizowanie sprzedaży produktów rolnych, a także ochronę środowiska naturalnego.

Z kolei art. 3 ust. 1 ustawy określa warunki, jakie muszą być spełnione, aby prowadzona działalność była uważana za działalność prowadzoną przez grupę; jednym z wymaganych warunków (pkt 4) jest, aby przychody ze sprzedaży produktów (lub grup produktów) wytworzonych w gospodarstwach członków grupy stanowiły więcej niż połowę przychodów grupy ze sprzedaży produktów (lub grup produktów), dla których grupa została utworzona. Rozwiązania te prowadzą do następującego wniosku: grupa producentów rolnych może również realizować inne cele, a nie tylko sprzedaż produktów wytworzonych w gospodarstwach członków. Jednak pomiędzy zaangażowaniem grupy w realizację tego ostatniego celu a innymi celami musi zachodzić określona proporcja, która wyraża się w konieczności zachowania zasady, że przychody ze sprzedaży produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy muszą stanowić więcej niż połowę przychodów grupy ze sprzedaży produktów, dla których grupa została utworzona.

Dalsza analiza przepisów ustawy prowadzi do jeszcze jednego istotnego spostrzeżenia, mianowicie art. 4 ust. 1 stanowi, jakie dodatkowe wymogi powinien zawierać akt założycielski grupy. Jednym z takich wymogów określonych w art. 4 ust. 1 pkt 4 jest wymóg sprzedaży przez członków grupy całości produktów (lub grupy produktów) za pośrednictwem grupy oraz odstąpienia od tej zasady. Ustawodawca dopuszcza zatem sytuacje, w których członek lub członkowie grupy mogą nie sprzedawać produktów za pośrednictwem grupy, a mimo to grupa producentów zachowa swój status. To rozwiązanie ustawowe wskazuje, że każdy przypadek, w którym jeden z członków grupy nie sprzedaje produktów za pośrednictwem grupy, należy traktować w sposób indywidualny i badać treść aktu założycielskiego. W zależności od treści aktu założycielskiego ocena prawna określonego stanu faktycznego może być różna.

Stąd też w sytuacji, gdy grupa producentów rolnych stara się o przyznanie pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, a jeden z członków grupy nie wytwarza w swoim gospodarstwie określonego produktu i nie sprzedaje go za pośrednictwem grupy, przede wszystkim należy zbadać treść aktu założycielskiego i dopiero wówczas można ocenić ten stan faktyczny z punktu widzenia art. 5 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1975/2006, czyli czy doszło do sztucznego stworzenia warunków wymaganych do otrzymania tego rodzaju płatności, aby w efekcie uzyskać korzyści sprzeczne z celami systemu wsparcia. W przedstawionych wyrokach NSA nie odniósł się do treści aktów założycielskich danych grup producentów rolnych, mimo że treść tych aktów mogła w istotny sposób wpłynąć na prawną kwalifikację danego stanu faktycznego.

3. Ułatwianie startu młodym rolnikom

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 listopada 2011 r., II GSK 1236/10

Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), podzielił pogląd wojewódzkiego sądu administracyjnego, który uwzględnił skargę strony i uchylił decyzję Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o przyznaniu pomocy z tytułu „Ułatwianie startu młodym rolnikom” z zastrzeżeniem dopełnienia warunków, uzasadniając to niedopełnieniem warunku samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Przedmiotem sporu była ocena prawna następującego stanu faktycznego. Dyrektor Oddziału Regionalnego wydał decyzję, którą przyznał skarżącemu pomoc finansową z tytułu ułatwiania startu młodym rolnikom z zastrzeżeniem dopełnienia warunków. Skarżący na 15 dni przed upływem obowiązującego terminu 180 dni złożył wniosek wraz z dokumentami. Z treści złożonego aktu notarialnego wynikało, że rodzice skarżącego darowali swemu synowi kilka działek o łącznej powierzchni 10,8165 ha. Ponadto aktem tym skarżący ustanowił na rzecz swoich rodziców nieodpłatną dożywotnią służebność osobistą polegającą na korzystaniu przez nich z całości domu mieszkalnego, zabudowań gospodarskich oraz nieruchomości stanowiącej działkę o powierzchni 2,17 ha.

Zdaniem organów ustanowienie przez skarżącego na rzecz rodziców dożywotniej służebności osobistej, polegającej na korzystaniu w szczególności z nieruchomości o powierzchni 2,17 ha, pozostaje w oczywistej sprzeczności ze zobowiązaniem młodego rolnika do samodzielnego prowadzenia gospodarstwa. W myśl § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – przez samodzielne prowadzenie gospodarstwa, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret drugie, rozumie się prowadzenie gospodarstwa osobiście, na własny rachunek i we własnym imieniu, ponoszenie kosztów i czerpanie korzyści w związku z jego prowadzeniem (ust. 1).

Uznaje się, że osoba fizyczna prowadzi gospodarstwo osobiście, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie i podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia tego gospodarstwa. Organ wskazał, że służebność osobista została ustanowiona 17 sierpnia 2009 r. (tj. 157 dniu), a 19 listopada 2009 r. rodzice skarżącego zrzekli się ustanowionej uprzednio służebności. Termin 180 dni minął 9 września 2009 r. Podkreślił, że termin 180 dni jest terminem materialnym, a niedopełnienie warunków, z zastrzeżeniem których wydana została decyzja o przyznaniu pomocy, skutkuje koniecznością stwierdzenia jej wygaśnięcia.

Sąd I instancji uwzględnił skargę skarżącego i uchylił decyzję Prezesa ARiMR w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o przyznaniu pomocy. Zdaniem sądu ustanowienie na części gospodarstwa rolnika służebności osobistej nie przesądza automatycznie o tym, iż rolnik z chwilą ustanowienia takiej służebności traci przymiot samodzielnego prowadzenia gospodarstwa. Przepisy regulujące przyznawanie pomocy w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” nie ustanawiają zakazu ustanawiania służebności.

W ocenie sądu do stwierdzenia, że rolnik nie prowadzi gospodarstwa samodzielnie nie wystarczy samo ustalenie, iż na nieruchomości rolnika została ustanowiona jakakolwiek służebność, ale konieczne jest zbadanie, wobec kogo, w jakiej sytuacji i na jakich warunkach służebność ta została ustanowiona i w jaki sposób jest wykonywana oraz czy w rzeczywistości fakt jej ustanowienia ogranicza samodzielne prowadzenie gospodarstwa przez rolnika. Sąd zwrócił również uwagę, że w przedmiotowej sprawie wobec ojca skarżącego orzeczono znaczny stopień niepełnosprawności i niezdolność do samodzielnej egzystencji, również matka skarżącego jest osobą schorowaną, okoliczności te zostały pominięte przez organ w zaskarżonej decyzji, w takiej sytuacji trudno uznać, aby rodzice mogli prowadzić własną działalność rolniczą, a nawet wykonywać jakiegokolwiek prace w gospodarstwie syna. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Prezesa ARiMR, w pełni podzielając pogląd sądu I instancji, zgodnie z którym ustanowienie na części gospodarstwa rolnika służebności osobistej nie przesądza automatycznie o tym, że rolnik z chwilą ustanowienia takiej służebności traci przymiot samodzielnego prowadzenia gospodarstwa.

Stanowisko zaprezentowane przez sądy administracyjne zasługuje na aprobatę. Słusznie zwrócono uwagę, że sam fakt ustanowienia służebności osobistej na nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego nie może z góry przesądzać o tym, iż gospodarstwo nie jest prowadzone samodzielnie. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia przez samodzielne prowadzenie gospodarstwa rozumie się prowadzenie gospodarstwa osobiście, na własny rachunek i we własnym imieniu, ponoszenie kosztów i czerpanie korzyści w związku z jego prowadzeniem. Z kolei osoba fizyczna prowadzi gospodarstwo osobiście, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia tego gospodarstwa. Tym samym do ustalenia, czy spełniona jest przesłanka samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego w przypadku, gdy została ustanowiona służebność osobista, konieczne jest wyjaśnienie wszelkich okoliczności faktycznych sprawy, w tym również treści służebności osobistej.

Zgodnie bowiem z art. 296 k.c. nieruchomość można obciążyć na rzecz oznaczonej osoby fizycznej prawem, którego treść odpowiada treści służebności gruntowej. Natomiast treścią służebności gruntowej może być bądź korzystanie w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, bądź ograniczenie właściciela nieruchomości obciążonej w możliwości dokonywania w stosunku do niej określonych działań, bądź też na tym, że właścicielowi nieruchomości obciążonej nie wolno wykonywać okre-

ślonych uprawnień, które mu względem nieruchomości władnącej przysługują na podstawie przepisów o treści i wykonywaniu własności (art. 285 k.c.). Stąd też ustalając, czy została zachowana przesłanka samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego, należy zawsze badać okoliczności faktyczne danej sprawy i treść konkretnego prawa służebności osobistej ustanowionego w tej sprawie.

4. Renty strukturalne

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lipca 2011 r., II GSK 715/10

Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji i uchylił wyrok sądu I instancji. W sprawie została wydana decyzja w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o przyznaniu renty strukturalnej, albowiem stwierdzono, że nie został spełniony jeden z warunków określonych w § 4 pkt 5 oraz § 19 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r. Tym warunkiem jest przekazanie gospodarstwa rolnego o powierzchni co najmniej 3 ha użytków rolnych, którego wnioskodawca jest właścicielem bądź współwłaścicielem wraz z małżonkiem albo właścicielem takiego gospodarstwa jest małżonek wnioskodawcy. Natomiast w przedmiotowej sprawie skarżąca przekazała swojemu następcy gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni 16,78 ha, przy czym 1,27 ha stanowiło przedmiot jej własności osobistej, a 15,51 ha stanowiło przedmiot jej współwłasności. Współwłaścicielem przekazywanej części był syn (brat następcy), a jego udział wynosił 3/32. Skarżąca podniosła, że jej zdaniem przekazanie przedmiotu współwłasności należy traktować tak samo, jak przekazanie przedmiotu własności.

Sąd I instancji, uwzględniając skargę skarżącej i uchylając decyzję, wskazał, że z powyższych przepisów wynika, iż nie należą do kręgu beneficjentów pomocy finansowej osoby będące współwłaścicielami gruntów rolnych z innymi osobami niż małżonek. Uznał też, że takie ograniczenie nie znajduje oparcia w przepisie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, który zawiera delegację ustawową do wydania przedmiotowego rozporządzenia.

Również z przepisów rozporządzenia Rady (UE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich nie wynika, że z pomocy finansowej mogą korzystać tylko osoby fizyczne posiadające gospodarstwa rolne będące przedmiotem ich odrębnej własności lub własności małżonka albo stanowiące przedmiot ich współwłasności z małżonkiem. Mając powyższe na uwadze, sąd I

instancji stwierdził, że przepisy § 4 pkt 5, § 6 ust. 1 pkt 1 i § 19 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r. naruszają podstawowe zasady i wartości konstytucyjne, określone w art. 21 i 64 Konstytucji RP. W związku z tym sąd I instancji, powołując się na art. 184 Konstytucji RP, stwierdził, że skoro powyższe przepisy rozporządzenia naruszają normy ustawowe i konstytucyjne, to należy odmówić ich zastosowania.

Naczelny sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną Prezesa ARiMR, nie podzielił poglądu sądu I instancji i uchylił zaskarżony wyrok. W uzasadnieniu wyroku NSA sformułował pogląd, że przepisy § 4 pkt 5, § 6 ust. 1 pkt 1 i § 19 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia 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 zostały ustanowione z naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, nie zachodzi zatem naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkowo przepisy te nie godzą w konstytucyjną zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia wyrażoną w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 września 2011 r., II GSK 823/10

W wyroku tym zaprezentowano taki sam pogląd jak w powołanym wyżej wyroku sygn. akt II GSK 715/10.

Przedstawione stanowiska sądów administracyjnych w zakresie wykładni przepisu § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. budzą pewne wątpliwości. Sąd I instancji, dokonując oceny prawnej fragmentu przepisu: „[...] będące zarówno przedmiotem odrębnej własności rolnika i jego małżonka, jak również przedmiotem ich współwłasności [...]”, stwierdził, że przepis ten narusza podstawowe zasady konstytucyjne i odmawia jego zastosowania, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny, nie podzielając tego poglądu, stwierdził, że nie doszło do naruszenia wartości konstytucyjnych.

Jak widać, sądy obu instancji dokonują odmiennej oceny tego przepisu, natomiast samą treść tego przepisu interpretują w ten sam sposób. Ta interpretacja oparta jest wyłącznie na wykładni językowej, a sądy obu instancji nie dostrzegły, że taka wykładnia pozostaje w sprzeczności z wykładnią systemową. Dlatego też w pierwszej kolejności należy powrócić do wykładni tego przepisu. Podstawową zasadą, jeśli chodzi o renty strukturalne, jest zasada, zgodnie z którą jeżeli warunki o przyznanie renty strukturalnej spełniają oboje małżonkowie, rentę strukturalną

przyznaje się tylko jednemu z nich. Konsekwencją tej zasady jest szczególnie ujęty warunek przekazania gospodarstwa rolnego wyrażony w powoływanym wyżej przepisie § 6 ust. 1 pkt 1.

Rozwiązanie to zakłada, że w przypadku gdy starający się o rentę strukturalną pozostaje w związku małżeńskim, warunek przekazania gospodarstwa rolnego adresowany jest do obojga małżonków. Rozwiązanie zawarte w § 6 ust. 1 pkt 1 winno zatem korespondować z rozwiązaniami dotyczącymi ustrojów majątkowych małżeńskich uregulowanymi w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Gdy popatrzymy zatem na treść § 6 ust. 1 pkt 1 z tego punktu widzenia, dostrzegamy zupełny brak korelacji. Zgodnie z art. 31 k.r.o. ustawowym ustrojem majątkowym między małżonkami jest ustrój wspólności majątkowej (wspólność ustawowa), przedmioty majątkowe nieobjęte wspólnością ustawową należą do majątku osobistego każdego z małżonków. Z kolei art. 47 k.r.o. stanowi, że małżonkowie mogą przez umowę wspólność ustawową rozszerzyć lub ograniczyć albo ustanowić rozdzielność majątkową lub rozdzielność majątkową z wyrównaniem dorobków. Natomiast w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia mowa jest o odrębnej własności rolnika i jego małżonka, jak również o współwłasności małżonków.

Ograniczając się zatem do wykładni językowej § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, tak jak czynią to sądy administracyjne, należałoby stwierdzić, że przepis ten może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy między małżonkami istnieje ustrój rozdzielności majątkowej lub ustrój rozdzielności z wyrównaniem dorobków, gdyż tylko wówczas można mówić o odrębnych majątkach małżonków, a przede wszystkim tylko wówczas może ewentualnie powstać współwłasność między małżonkami. W przypadku ustawowego ustroju majątkowego, który niewątpliwie jest ciągle ustrojem dominującym, mamy do czynienia z majątkami osobistymi małżonków i majątkiem wspólnym małżonków, a nie współwłasnością.

To odniesienie do problematyki małżeńskich ustrojów majątkowych przede wszystkim wskazuje, że regulacja zawarta w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia jest niejasna, niepełna, a ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej tego przepisu prowadzi do zupełnie nieracjonalnego rezultatu. Stąd też sięgając do wykładni systemowej, można stwierdzić, że regulacja zawarta w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia dotyczy osoby starającej się o rentę strukturalną pozostającej w związku małżeńskim bez względu na obowiązujący między małżonkami ustrój majątkowy. Jeżeli zatem starający się o rentę strukturalną pozostaje w związku małżeńskim, to obowiązek ten obejmuje nie tylko majątek starającego się, ale również majątek osobisty małżonka, majątek wspólny małżonków lub majątek odrębny małżonka. Natomiast przepisu tego nie można interpretować w ten sposób, że sam fakt, iż starający się o rentę strukturalną (lub małżonkowie starający się o rentę strukturalną) jest współwłaścicielem ułamkowym określonej nieruchomości, powoduje niemożność uzyskania renty strukturalnej. Warunek przekazania gospodarstwa rolnego zostanie spełniony, jeżeli starający się o rentę strukturalną przeniesie zarówno prawo własności wszystkich użytków rolnych, jak i posiadane udziały we współwłasności.

5. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemców

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 czerwca 2011 r., II OSK 244/10

Niepotwierdzenie praw do spadku w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku lub w drodze notarialnego poświadczenia dziedziczenia nie stanowi przeszkody do złożenia przez cudzoziemca, będącego spadkobiercą testamentowym, wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości w terminie, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. 2004, Nr 167, poz. 1758 ze zm.).

Wyrok ten zapadł na tle następującego stanu faktycznego: spadkobierca testamentowy będący cudzoziemcem wystąpił z wnioskiem o uzyskanie zezwolenia na nabycie nieruchomości wchodzącej w skład spadku. Wniosek został złożony 7 listopada 2008 r., otwarcie spadku nastąpiło 5 października 2003 r., a postanowienie sądowe o stwierdzeniu nabycia spadku stało się prawomocne 15 marca 2007 r. Zgodnie z art. 7 ust. 3 powołanej ustawy, jeżeli cudzoziemiec, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie wniosku złożonego w ciągu dwóch lat od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy.

Minister odmówił wydania zezwolenia, a skarga i skarga kasacyjna zostały oddalone. Przedmiotem sporu była wykładania art. 7 ust. 3 ustawy w zakresie momentu, od którego ma biec termin do złożenia wniosku o uzyskanie zezwolenia. Skarżąca podnosiła, że termin ten należy liczyć nie od otwarcia spadku, ale od prawomocności postanowienia o stwierdzeniu nabycia praw do spadku. W przypadku sporów istniejących pomiędzy spadkobiercami uzyskanie prawomocnego postanowienia sądowego może bowiem nastąpić po upływie terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że nie ma jakichkolwiek podstaw, by na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców pojęciu „otwarcie spadku” nadawać znaczenie autonomiczne, łącząc je ze zdarzeniami prawnymi potwierdzającymi w sposób pełny prawa spadkobiercy do spadku. Otwarcie spadku jest instytucją prawa cywilnego, której treść przy stosowaniu administracyjnego prawa materialnego wyznaczać należy na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego. Na gruncie polskiego prawa spadkowego nabycie praw i obowiązków wchodzących w skład spadku łączy się ze zdarzeniem, jakim jest śmierć spadkodawcy. Postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku ma charakter wyłącznie dowodowy, potwierdzający następstwo prawne spadkobiercy po spadkodawcy. Spadkobierca bez stwierdzenia

nabycia uprawniony jest do objęcia spadku w posiadanie, rozporządzania nim, w tym także do jego zbycia. Moc dowodowa postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku jest zasadniczo czymś odmiennym od praw, które spadkobierca nabywa *ipso iure* w chwili otwarcia spadku.

Z kolei na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nieprzedłożenie przez wnioskodawcę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku uniemożliwia rozstrzygnięcie przez Ministra Spraw Wewnętrznych o żądaniu wydania zgody na nabycie nieruchomości. Wnioskodawca zobowiązany jest do wykazania w postępowaniu, że jest podmiotem wskazywanym w ustawie, a więc „cudzoziemcem”, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu.

Mając na uwadze, że postanowienie o stwierdzenie nabycia spadku ma znaczenie dowodowe, oznacza to, że niepotwierdzenie praw do spadku nie stanowi przeszkody do złożenia przez cudzoziemca będącego spadkobiercą testamentowym wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości. Odróżnić bowiem należy podstawę faktyczną wydania przez organ administracji decyzji od podstawy złożenia przez stronę postępowania wniosku, którą należy w tym przypadku ograniczyć do wiedzy spadkobiercy o otwarciu spadku i o swoim tytule do dziedziczenia. Mając na uwadze, że postępowanie spadkowe może trwać na tyle długo, że będzie zachodzić niebezpieczeństwo uchylenia dwuletniemu terminowi z art. 7 ust. 3 ustawy, który ma charakter nieprzywracalny, na cudzoziemcu będzie spoczywał obowiązek podjęcia czynności wskazanych w art. 7 ust. 3 ustawy w celu zabezpieczenia swoich interesów i złożenie stosownego wniosku. W takich okolicznościach, gdy cudzoziemiec nie dysponuje jeszcze postanowieniem sądu o stwierdzeniu nabycia praw do spadku, postępowanie administracyjne wszczęte wnioskiem o udzielenie zezwolenia na nabycie nieruchomości będzie obligatoryjne zawieszane na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., albowiem rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez sąd.

W wyroku tym zwrócono uwagę na dwa istotne zagadnienia dotyczące terminu określonego w art. 7 ust. 3 ustawy. Pierwsze zagadnienie to początek biegu terminu, którym jest zawsze data otwarcia spadku, bez względu na to, czy cudzoziemiec dysponuje prawomocnym postanowieniem sądu o stwierdzeniu nabycia praw do spadku lub aktem poświadczenia dziedziczenia. Natomiast drugie zagadnienie to charakter prawny tego terminu, który jest termin o charakterze materialnoprawnym, a więc nie ma prawnej możliwości przywrócenia tego terminu. Stanowisko NSA zaprezentowane w wyroku zasługuje w pełni na akceptację, jest ono zgodne zarówno z wykładnią językową, jak i systemową.

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych⁸

Reforma rolna

W przedmiocie objęcia danej nieruchomości przepisem art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jedn. tekst: Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.) orzeka organ administracyjny na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51);

– odmówił podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

Uchwała SN z 18 maja 2011 r.,
III CZP 21/11, OSNIC 2011, nr 12, poz. 133

Przytoczoną uchwałę SN podjął w celu rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Łodzi postanowieniem z 10 lutego 2011 r., a mianowicie: „Czy w świetle uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, zgodnie z którą § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51 ze zm.) może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17 ze zm.), jest dopuszczalna droga sądowa w sprawie, której przedmiotem jest ustalenie, czy część nieruchomości wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, i czy w związku z tym przeszła z mocy prawa na własność Skarbu Państwa na cele reformy rolnej w trybie art. 2 ust. 1 lit. e powołanego dekretu z dnia 6 września 1944 r., w świetle art. 2 § 3 k.p.c., w sytuacji, gdy niezaskarżoną decyzją Wojewody wydaną w sprawie z wniosku osoby zainteresowanej o stwierdzenie, że zespół pałacowo-parkowy nie podlegał działaniu przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, umorzono postępowanie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. z powołaniem się na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r.,

⁸ W opracowaniu zostały przedstawione orzeczenia Sądu Najwyższego (SN), dotyczące stosunków rolnych, opublikowane w 2011 r. w OSNC, OSNP i „Biuletynie SN” lub też orzeczenia wydane w 2011 r.

P 107/08⁹, w którym Trybunał umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w postaci rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 10, poz. 51 ze zm.), w tym w zakresie § 5 ust. 1 tego rozporządzenia?”.

Zagadnienie natury prawnej postępowania w sprawie orzekania o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 17 ze zm.), budzi wiele kontrowersji. Fakt, że na temat tego zagadnienia wypowiedziały się TK, SN i NSA, wcale nie złagodziło tych kontrowersji, wręcz przeciwnie.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 1 marca 2010 r. (P 107/08) umorzył postępowanie w sprawie zgodności § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945, Nr 10, poz. 51 ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP na tej podstawie, że przepis ten utracił – zdaniem Trybunału – moc prawną. A to właśnie ten przepis przewidywał, że orzekanie, czy dana nieruchomość podlega działaniu przepisów art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej, należało w pierwszej instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich (obecnie jest to kompetencja wojewody). Pogląd o utracie mocy wiążącej § 5 wymienionego rozporządzenia nasuwał jednak zastrzeżenia, stąd zarówno sądy administracyjne, jak i cywilne rozpatrujące wnioski lub pozwy w sprawie objęcia oznaczonej nieruchomości reformą rolną z 1994 r. musiały się zmierzyć ze stanowiskiem TK. Aby jednak było to możliwe, należało wpierw ustalić, jakie jest znaczenie prawne wypowiedzi TK, zamieszczonej w uzasadnieniu jego postanowienia umarzającego wszczęte przed nim postępowanie.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale w składzie siedmiu sędziów z 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10) jednoznacznie uznał, że stanowisko TK nie jest wiążące¹⁰. W tej sytuacji NSA mógł dokonać własnej oceny. Zdaniem NSA wzbudzający tyle kontrowersji przepis nadal wiąże, a w konsekwencji nakazuje, by tego rodzaju sprawy był nadal rozpatrywane na drodze administracyjnej. Stanowisko to podzielił SN w niniejszej sprawie. Przyjął bowiem, że postanowienie TK umarzające postępowanie nie spełnia przesłanek orzeczenia, które na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP ma moc powszechnie obowiązującą, oraz że orzeczenie przewidziane w art. 190 Konstytucji RP to wyłącznie akt, którym sprawa należąca do kompetencji Trybunału jest rozstrzygana merytorycznie. Dlatego SN opowiedział się za poglądem, że przez wy-

⁹ Por. także postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK Zb.Urz. 2001, nr 8, poz. 266.

¹⁰ Por. także uchwałę NSA w składzie siedmiu sędziów z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, ONSAWSA 2006, nr 5, poz. 123.

danie postanowienia umarzającego postępowanie Trybunał odstępuje od merytorycznego orzekania¹¹.

Sąd Najwyższy przywołał swoje orzeczenia, w których stwierdził, że prawo własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, przeszło na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa, i zaakcentował, iż nastąpiło to z dniem wejścia w życie dekretu z 1944 r., a więc opowiedział się za deklaratoryjnym charakterem wszelkich decyzji administracyjnych wydawanych w związku z przejmowaniem własności nieruchomości na podstawie dekretu¹². Sąd dokonał także oceny obowiązywania dekretu o reformie rolnej, zauważając, że niezależnie od wątpliwej legitymacji PKWN oraz aksjologicznej oceny jego dekretu, jego obowiązywanie ze względu na wywołane skutki wymyka się z zakresu kontroli sądowej i wymaga takich zmian systemowych, które należą wyłącznie do ustawodawcy¹³.

W moim przekonaniu, stanowisko NSA i SN w sprawie stosowania § 5 wymienionego rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej z 1944 r. zasługuje w pełni na poparcie. Dekret nie został bowiem formalnie uchylony, a w konsekwencji i przepisy wykonawcze wydane na jego podstawie, w tym także § 5 z 1 marca 1945 r., nadal obowiązują. Sąd Najwyższy podniósł, że ustawa z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71 ze zm.), której celem było między innymi – jak sam tytuł wskazuje – uporządkowanie spraw związanych z reformą rolną, nie zawiera przepisów, które uchylilyby dekret z 1944 r., a tym samym i wydane na jego podstawie akty wykonawcze. Wobec tego § 5 rozporządzenia jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów k.p.c., które przewidują zasadę, że spory o prawa cywilne, w tym dotyczące prawa własności, są rozpoznawane przez sądy powszechne.

Dlatego należy podzielić pogląd SN, że orzekanie, czy dana nieruchomość stanowi nieruchomość ziemską w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu, objętą reformą rolną, należy obecnie do wojewody, a orzeczenie organu drugiej instancji może być poddane kontroli sądu administracyjnego, a nie kontroli sądów powszechnych. Warto podkreślić wypowiedź SN dotyczącą kryteriów oceny aktów prawnych wydanych w innych uwarunkowaniach polityczno-społecznych, która – moim zdaniem – ma znaczenie ogólne, wychodzące daleko poza rozpatrywaną sprawę. Sąd Najwyższy

¹¹ Por. uchwała SN z 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 72; wyroki SN: z 3 grudnia 2004 r., IV CK 336/04 (niepubl.); z 20 grudnia 2005 r., III CK 350/05 (niepubl.); z 7 czerwca 2006 r., III CSK 64/06 (niepubl.) oraz z 30 stycznia 2007 r., IV CSK 350/06, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 6, s. 230.

¹² Por. wyrok SN z 28 lipca 2004 r., III CK 296/03 (niepubl.) oraz w uchwałę z 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10, OSNC 2011, nr 10, poz. 109.

¹³ Por. wyroki SN: z 16 listopada 2004 r., III CK 322/04 (niepubl.); z 24 października 2003 r., III CK 36/02, niepubl.; z 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02 (niepubl.); z 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09, „Izba Cywilna” 2011, nr 5, s. 35 i z 6 października 2010 r., II CSK 174/10 (niepubl.).

stwierdził bowiem, że nie można stosować współczesnych standardów legislacyjnych do aktów prawnych wydanych pod rządami Konstytucji z 1921 r. lub z 1935 r., gdyż nie zawierały one tak wysokich i precyzyjnych wymagań dotyczących relacji między aktem ustawowym a aktami wykonawczymi, jak to ma miejsce na gruncie Konstytucji z 1997 r. Sąd odwołał się do ochrony stabilności stosunków prawnych i społecznych ukształtowanych w wyniku przeprowadzenia reformy rolnej. Może to usprawiedliwiać odmowę dokonania kontroli ówczesnych aktów normatywnych o trwających skutkach pod kątem ich zgodności ze współczesnymi wzorcami konstytucyjnymi¹⁴.

Prawo własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17), przeszło na Skarb Państwa z mocy prawa z dniem wejścia w życie tego dekretu.

Uchwała SN z 17 lutego 2011 r.,
III CZP 121/10, OSNIC 2011, nr 10, poz. 109

Trochę dziwi, że SN uznał pytanie Sądu Okręgowego w Poznaniu za zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Nawet jeśli zagadnienie to budziło wątpliwości, to już dawno, także w orzecznictwie, zostało ono przesądzone. Treść art. 2 ust. 1 zd. 3 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej jest bowiem jednoznaczna: „wszystkie nieruchomości ziemskie, wymienione w punktach b, c, d i e, części pierwszej niniejszego artykułu **przechodzą bezzwłocznie** [...]” (pogr. – Z.T.). Tylko obowiązujące w dniu wejścia w życie dekretu (tj. 13 września 1944 r.) przepisy szczególne dotyczące nabywania własności nieruchomości przez Państwo mogłyby wprowadzać dodatkowe wymagania. Ale nawet gdyby one były, to i tak przytoczony przepis dekretu trzeba byłoby traktować jako przepis tworzący wyjątek od tych ewentualnych przepisów szczególnych. W związku z tym nie pozostaje mi nic innego, jak odwołać się do orzecznictwa.

Za nabyciem z mocy prawa SN opowiedział się stosunkowo wcześniej, gdyż już w orzeczeniu z 22 grudnia 1948 r. (C 344/48, „Państwo i Prawo” 1949, z. 4, s. 122). Swoje stanowisko potwierdził w uchwale składu siedmiu sędziów z 13 października 1951 r., stanowiącej zasadę prawną (C 427/51, OSN 1953, nr 1, poz. 1) i wielu innych orzeczeniach¹⁵, w tym wydanych po przeobrażeniach, jakie zaszły w naszym kraju na

¹⁴ Por. wyrok SN z 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00, „Biuletyn SN” 2003, nr 7, s. 12; wyrok SN z 6 października 2010 r., II CSK 174/10 (niepubl.).

¹⁵ Por. orzeczenie SN z 25 kwietnia 1961 r., 4 CR 88/61, OSPiKA 1963, nr 1, poz. 2; uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z 7 czerwca 1962 r., zasada prawna, 1 CO 11/62, OSNC 1963, nr 6, poz. 112.

przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku¹⁶. Pogląd o przejściu z mocy prawa nieruchomości ziemskich na podstawie dekretu z 1944 r. podziela również NSA¹⁷. W sprawie charakteru nabycia przez Państwo nieruchomości ziemskich na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej wypowiadał się wielokrotnie TK. Stanowisko Trybunału nie mogło odbiegać od stanowiska SN i NSA¹⁸. Warto przypomnieć art. 1 ust. 1 dekretu z 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz. U. Nr 39, poz. 233 ze zm.). Przepis ten stanowi, że tytułem do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. b-e dekretu jest zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego stwierdzające, że nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej według powołanych wyżej przepisów. Natura prawna zaświadczenia jest taka, że z istoty swej zaświadczenie jest dokumentem poświadczającym istniejący stan, w tym wypadku stan własności gruntowej ukształtowany z mocy art. 2 ust. 1 dekretu.

Przedstawione stanowisko w sprawie charakteru nabycia przez Państwo nieruchomości na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie jest sprzeczne z treścią § 5 rozporządzenia z 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945, Nr 10, poz. 51 ze zm.), wydanego na podstawie upoważnienia zamieszczonego w art. 20 dekretu (art. 22 według pierwotnej wersji dekretu). Przepis ten przewiduje szczególnie postępowania administracyjne. W tym paragrafie postanowiono bowiem, że orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu, należy w pierwszej instancji do kompetencji

¹⁶ Por. uchwała SN z 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 72; uchwała SN z 6 grudnia 2005 r., III CZP 90/05, OSNC 2006, nr 11, poz. 179; wyroki SN: z 25 marca 1999 r., III RN 165/98, OSNAPUS 2000, nr 3, poz. 90; z 13 stycznia 2000 r., II CKN 655/98 (niepubl.); z 4 października 2001 r., II CKN 609/00 (niepubl.); z 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00, „Biuletyn SN” 2003, nr 7, s. 12; z 24 października 2003 r., III CK 36/02 (niepubl.); z 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02 (niepubl.); z 5 listopada 2004 r., II CK 174/04 (niepubl.); z 22 kwietnia 2005 r., II CK 653/05, OSNC 2006, nr 3, poz. 56; z 14 września 2006 r., III CSK 119/06 (niepubl.); z 8 lutego 2008 r., I CSK 371/07 (niepubl.); z 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09, OSNC 2011, nr 5, s. 35; z 6 października 2010 r., II CSK 174/10 (niepubl.); a także postanowienia SN: z 6 listopada 1997 r., III KKO 7/97, OSNAPUS 1998, nr 18, poz. 554; z 6 czerwca 2003 r., IV CKN 221/01 (niepubl.); z 3 sierpnia 2004 r., II CK 448/03 (niepubl.).

¹⁷ Por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, ONSA 2006, nr 5, poz. 123 i z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 23; wyrok NSA z 20 stycznia 1994 r., II SA 2444/92, ONSA 1995, nr 2, poz. 57.

¹⁸ Por. uchwała TK z 16 kwietnia 1996 r., W 5/95, OTK Zb.Urz. 1996, nr 2, poz. 13; wyrok TK z 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK Zb.Urz. 2001, nr 7, poz. 216; wyrok TK z 3 lipca 2007 r., SK 1/06, OTK-A Zb.Urz. 2007, nr 2, poz. 73; postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK Zb.Urz. 2001, nr 8, poz. 266.

wojewódzkich urzędów ziemskich, od decyzji których służy stronom prawo odwołania do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych.

Skoro podstawą wpisu Państwa w księdze wieczystej jest wspomniane zaświadczenie, to należy przyjąć, że postępowanie administracyjne w sprawie podpadania danej nieruchomości pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu zostało przewidziane jedynie na wypadek sporu w tej kwestii, a decyzje rozstrzygające ów spór mają charakter deklaratoryjny¹⁹. Jednakże zakres stosowania § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1945 r. nie jest jednolicie postrzegany²⁰. Należy przypomnieć, że obowiązywanie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej zostało rozciągnięte na tak zwane Ziemie Odzyskane na podstawie art. 4 dekretu z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych (Dz. U. Nr 51, poz. 295 ze zm.)²¹. W związku z tym należy przyjąć, że na Ziemiach Odzyskanych dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej wszedł w życie 27 listopada 1945 r.

Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej

1. Artykuł 17b ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, określający wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 72 u.g.n., który określa wysokość stawek procentowych opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

2. Nie ma podstawy do wykorzystania art. 92 ust. 2 u.g.n. (w związku z art. 224 u.g.n.) do wykładni art. 17b ust. 1 pkt 2 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

3. Z umiejscowienia art. 92 ustępu 2 u.g.n. w rozdziale ustawy dotyczącym podziału nieruchomości, jako kolejnego ustępu przepisu określającego zakres przedmiotowy tego rozdziału wynika, że przepis ten, zawierający definicję wyko-

¹⁹ Por. wyrok SN z 28 lipca 2004 r., III CK 296/03; uchwała NSA w składzie siedmiu sędziów z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, OSNAiWSA 2006, nr 5, poz. 123; uzasadnienie wyroku TK z 3 lipca 2007 r., SK 1/06, OTK-A Zb.Urz. 2007, nr 7, poz. 3; wyrok TK z 3 lipca 2007 r., SK 1/06; postanowienie TK z 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK-A Zb.Urz. 2010, nr 3, poz. 27; uchwała SN z 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 72; wyrok SN z 30 stycznia 2007 r., IV CSK 350/06 (niepubl.) i uchwała NSA w składzie siedmiu sędziów z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06.

²⁰ Por. wyrok SN z 25 marca 1999 r., III RN 165/98; postanowienie SN z 6 czerwca 2003 r., IV CKN 220/01 (niepubl.); wyrok SN z 6 czerwca 2003 r., IV CKN 221/01 (niepubl.); wyrok SN z 3 sierpnia 2004 r., II CK 448/03.

²¹ Kwestia, dokładnie od kiedy na Ziemiach Odzyskanych obowiązuje dekret z 1944 r., budzi kontrowersje. Por. uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z 21 maja 1948 r., C. III 2150/47, OSN 1948, nr 3, poz. 60.

rzystywania nieruchomości na cele rolne i leśne, ma zastosowanie jedynie do podziału nieruchomości.

4. Wykładnia językowa art. 17b ust. 1 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, uwzględniająca różnicę w sformułowaniu tego przepisu w porównaniu z art. 72 ust. 3 u.g.n., 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. 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 realizacji.

Wyrok SN z 12 stycznia 2011 r.,
I CSK 98/10, OSNC ZD 2011, nr D, poz. 75

Przytoczone tezy SN odnoszą się do następującego stanu faktycznego: nieruchomość, będąca przedmiotem użytkowania wieczystego, należy do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Jest nieruchomością niezabudowaną i niezagospodarowaną, położoną na obszarze, na którym brakowało infrastruktury technicznej i sieci uzbrojenia. Jest ugiem bądź odłogiem, porośniętym chwastami i młodymi drzewami, i od 8-10 lat nie jest wykorzystywana rolniczo. W rejestrze gruntów jest oznaczona jako grunt rolny. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego została przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową i usługową. Na obszarze tym jest planowana inwestycja miasteczka wraz z kompleksem handlowym.

Powódka, której przedmiotem działalności jest zagospodarowanie, sprzedaż, kupno i wynajem nieruchomości oraz zarządzanie nimi na własny rachunek, prawo użytkowania tej nieruchomości nabyła w celu wybudowania na niej centrum handlowego. W 2001 r. co do części nieruchomości (o powierzchni 3050 m²) wydana została decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania budynkami biurowymi z miejscami parkingowymi, a w 2003 r. decyzja o wyłączeniu jej części (o powierzchni 2458 m²) z produkcji rolnej. Spór między powódką a Agencją Nieruchomości Rolnej (ANR), działającą za Skarb Państwa będący właścicielem nieruchomości, sprowadzał się do rozstrzygnięcia, czy do ustalania opłaty rocznej winna być stosowana stawka jednoprocetowa, czy trzyprocetowa.

W art. 17b ust. 1 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 ze zm.; dalej jako: u.g.n.r.S.P.) stanowi się, że z zastrzeżeniem ust. 2, opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosi w odniesieniu do nieruchomości Zasobu wykorzystywanych: 1) na cele obronności państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej – 0,1%, 2) na cele rolne – 1%, 2a) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych – 1%, 3) na inne cele – 3% wartości nieruchomości

ści ustalonej w sposób określony w art. 30 ust. 1, z tym że wartość gruntu rolnego można ustalić w sposób określony w art. 30 ust. 2. Wymienione zastrzeżenie (ust. 2) odnosi się do Polskiej Akademii Nauk i innych instytucji badawczych. Natomiast art. 92 ust. 2 u.g.n. stanowi, że za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Jak stanowi art. 224 u.g.n., przez kataster należy rozumieć ewidencję gruntów i budynków.

Podzielam powyższe tezy SN, aczkolwiek wymagają one pewnego komentarza. Nie powinno ulega wątpliwości, że przytoczony art. 92 ust. 2 u.g.n. nie powinien mieć zastosowania. W art. 92 u.g.n. wyznaczono zakres działania przepisów regulujących dopuszczalność podziału. Przepis ten odwołuje się w pierwszej kolejności do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. One też są podstawowym kryterium oceny dopuszczalności podziału nieruchomości. Gdy planu nie ma, o dopuszczalności podziału rozstrzyga się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. A w przypadku gdy i takiej decyzji nie wydano, wymagania wynikające z przepisów szczególnych, odnoszące się do szeroko rozumianej gospodarki gruntami, stanowią podstawę do rozstrzygnięcia o dopuszczalności podziału nieruchomości. Nasuwa się zatem wniosek, że przepisy regulujące dopuszczalność podziału nieruchomości mają na względzie przede wszystkim przeznaczenie nieruchomości, aczkolwiek aktualny stan zagospodarowania nie może być również pomijany. Są to przepisy oddziałujące na zagospodarowanie przestrzenne i nie korespondują one z przepisami dotyczącymi ustalania wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

Co do zasady o wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego decyduje cel, na który oddano grunt w użytkowanie wieczyste (art. 72 ust. 3 u.g.n.). W art. 73 ust. 2 zd. 1 u.g.n. postanowiono, że 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. Z opisu stanu faktycznego nie wiadomo, w jaki sposób powstało użytkowanie wieczyste przysługujące powodowi, czy z mocy prawa, czy też w drodze umowy. W konsekwencji nie wiadomo, czy został określony w umowie lub decyzji wojewody potwierdzającej nabycie użytkowania wieczystego cel użytkowania wieczystego. Ale gdyby został określony cel w umowie lub decyzji, to on powinien decydować w pierwszej kolejności o wysokości opłaty rocznej. Kryteria ustalania wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości należącej do ZWRSP ustala art. 17b u.g.n.r.S.P., a nie przepisy u.g.n. Przepisy tej ostatniej ustawy wyznaczają jedynie tryb postępowania w sprawie zmiany wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej Skarbu Państwa (art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P.).

Zbliżone stanowisko SN przyjął w sprawie zakończonej wyrokiem z 29 czerwca 2007 r. (I CSK 133/07, Legalis), rozpatrywanej na gruncie u.g.n. Chodziło wówczas

o przypadek, gdy przy oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie został określony cel ustanowienia tego prawa. Sąd przyjął wówczas, że stawkę procentową opłaty rocznej ustala się na podstawie celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości. W innym wyroku SN przyjął, że o tym, czy nieruchomość gruntowa przeznaczona jest na działalność sportową lub działalność turystyczną w rozumieniu art. 72 ust. 4 pkt 4 i 4a u.g.n., decyduje faktyczny charakter tej działalności, a nie treść wpisów w odpowiednich rejestrach (np. w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych)²².

Roszczenie o zapłatę opłaty rocznej ustalonej z tytułu użytkowania wieczystego w związku z ustawową zmianą stawki procentowej za dany rok staje się wymagalne po ustawowym terminie, to jest po dniu 31 marca, jeżeli użytkownik wieczysty otrzymał zawiadomienie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego (art. 2a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.).

Wyrok SN z 11 sierpnia 2011 r.,
I CSK 607/10, OSNC 2012, nr 3, poz. 36

Wymowa przytoczonej tezy z uzasadnienia SN wychodzi poza ramy u.g.n.r.S.P. Dzieje się tak dlatego, że art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P., w kwestii trybu zmiany wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości należących do ZWRSP odsyła, aczkolwiek nieudolnie, do art. 77-81 u.g.n. W art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. postanowiono bowiem, że o ustaleniu nowej albo zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 1, Prezes Agencji zawiadamia na piśmie użytkownika wieczystego oraz że do obu rodzajów zawiadomień stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Natomiast w myśl art. 79 ust. 5 u.g.n. ustalona na skutek prawomocnego orzeczenia kolegium lub w wyniku zawarcia przed kolegium ugody nowa wysokość opłaty rocznej obowiązuje, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty.

Postanowienie to ma zastosowanie także wtedy, gdy w następstwie wniesienia sprzeciwu od orzeczenia kolegium sprawę rozstrzygnięto prawomocnym wyrokiem sądu lub zawarto ugodę sądową (art. 79 ust. 8 u.g.n.). Z kolei sposób wypowiedzenia określa art. 78 ust. 1 u.g.n. W pierwszych dwóch zdaniach postanowiono, że właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego

²² Zob. także wyrok SN z 27 czerwca 2007 r., II CSK 125/07, OSN 2008, nr B, poz. 42.

nieruchomości gruntowej powinien wypowiedzieć na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty do 31 grudnia roku poprzedzającego, przesyłając równocześnie ofertę przyjęcia jej nowej wysokości, oraz że w wypowiedzeniu należy wskazać sposób obliczenia nowej wysokości opłaty i pouczyć użytkownika wieczystego o sposobie zakwestionowania wypowiedzenia.

Na tle tych przepisów wyżej przytoczona teza SN staje się bardziej zrozumiała. Jednakże jej pełną wymowę oddaje inne stwierdzenie zamieszczone w uzasadnieniu o treści: „Użytkownik wieczysty na skutek bezpodstawnego zakwestionowania zawiadomienia Prezesa Agencji wyłączałby stosowanie ustawy w zakresie opóźnienia spełnienia opłat w ustalonej prawidłowo wysokości na długi okres, ryzykując jedynie przegrany kosztami procesu, a brak przez niego poszanowania dla przepisów bezwzględnie obowiązujących byłby nagrodzony okazałym przysporzeniem w postaci zaoszczędzonych odsetek ustawowych, od których byłby zwolniony do wydania prawomocnego wyroku”.

Oznacza to, że SN uważa, iż ANR przysługuje również roszczenie o zapłatę odsetek za opóźnienie w zapłacie kwoty stanowiącej różnicę między podwyższoną (zaktualizowaną) opłatą roczną a wysokością tej opłaty sprzed podwyższenia, liczonych od dnia wymagalności podwyższonej opłaty za każdy rok, a nie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego lub sądu. Inne zapatrywanie SN wyraził w uchwale z 23 czerwca 2005 r. (III CZP 37/05, OSN 2006, nr 5, poz. 82). Sąd zajął wówczas stanowisko, że ustalona przez sąd opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego staje się wymagalna, w części przewyższającej opłatę dotychczasową, po uprawomocnieniu się wyroku²³. Z uzasadnienia wspomnianego orzeczenia SN wynika, że podwyższone opłaty roczne wiążą od 1 stycznia kolejnego roku następującego po roku, w którym złożono pisemne wypowiedzenie wcześniejszej opłaty rocznej, ale nie można żądać odsetek za ich opóźnienie, gdyż stają się one wymagalne dopiero następnego dnia po uprawomocnieniu się orzeczenia.

Darowizna gospodarstwa rolnego a zachówek

Ustawodawca, poza wskazanymi wyjątkami, nie zdecydował się na uzależnienie doliczania wartości świadczeń na podstawie umów darowizn do substratu zachowku od ich przedmiotu. Bez względu na to, czy przedmiotem darowizny jest nieruchomość, czy ruchomość, gospodarstwo rolne, czy przedsiębiorstwo,

²³ Por. wyrok SN z 26 października 2005 r., V CK 276/05, Legalis; wyrok SN z 21 marca 2006 r., V CSK 147/05, Legalis. Stanowisko SN podziela R. Trzaskowski, *Wymagalność opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste ustalonej przez samorządowe kolegium odwoławcze albo sąd*, „Palestra” 2006, nr 3-4, s. 227. Por także Z. Truskiewicz, *Wymagalność opłat z tytułu użytkowania wieczystego w świetle ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce gruntami*, „Causus” 2000, nr 17, s. 29 i 30.

wartość darowizny podlega zaliczeniu na substrat zachowku. Ponadto, ustawodawca nie uzależnił także kwestii doliczania darowizn do substratu zachowku od celu, w jakim darowizna została dokonana. Nie ma znaczenia, czy darczyńca chciał w ten sposób uregulować sprawy majątkowe, czy uzyskać uprawnienie do renty bądź emerytury. Istotne jest, że zdecydował się na zawarcie umowy darowizny w kształcie przewidzianym w kodeksie cywilnym.

Postanowienie SN z 30 marca 2011 r.,
III CZP 136/10, „Biuletyn SN” 2011, nr 3

Istota rozpatrywanej sprawy sprowadzała się do rozstrzygnięcia, czy umowa, nazwana darowizną gospodarstwa rolnego, która została zawarta 23 marca 1995 r. między spadkodawczynią a pozwanym o zapłatę z tytułu zachowku w związku z ubieganiem się przez spadkodawczynię o świadczenia emerytalne, jest umową darowizny czy też umową przekazania gospodarstwa rolnego. Jak wiadomo, instytucja zachowku gwarantuje najbliższemu spadkodawcy, wymienionym w art. 991 § 1 k.c., oznacza korzyść w majątku spadkodawcy, nawet gdyby się jej sprzeciwił. W związku z tym przepisy o zachowku nakazują w rozliczeniach z tytułu zachowku uwzględniać darowizny dokonane za życia przez spadkodawcę. Nasuwa się wówczas pytanie, czy umowa, którą zakwalifikuje się jako umowę nieodpłatnego przekazania gospodarstwa rolnego, będzie miała wpływ na ustalenie zachowku, czy też nie. Zagadnienie nie jest nowe. Było już przedmiotem zainteresowania ze strony doktryny. Również SN wypowiedział się co do wpływu umowy przekazania gospodarstwa rolnego na uprawnienia z zachowku²⁴.

Jednakże w rozpatrywanej sprawie SN nie odniósł się do opisanego wyżej zagadnienia, gdyż odmówił podjęcia uchwały ze względu na brak precyzji w sformułowaniu zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości prawne. W uzasadnieniu swojej odmowy SN zawarł między innymi wyżej przytoczoną tezę. Sprowadza się ona do stwierdzenia, że sam fakt dokonania darowizny, bez względu na motywy

²⁴ W uchwale z 10 lutego 1991 r. (III CZP 4/91, OSNC 1991/8-9/103) SN przyjął, że wartość gospodarstwa rolnego przekazanego następcy na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140) nie uwzględnia się przy ustalaniu zachowku. W uchwale w składzie siedmiu sędziów z 25 listopada 2005 r. (III CZP 59/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 79) SN wyraził stanowisko, że gospodarstwo rolne, przekazane na podstawie ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz o innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140) następcy pozostającemu w ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej, należy do majątku wspólnego, a w uchwale z 16 lipca 1980 r. (III CZP 44/80, OSN 1981, nr 2-3, poz. 24), że do tej umowy nie mają zastosowania przepisy o odwołaniu darowizny. Por. także postanowienie SN z 4 października 2001 r., I CKN 402/00, OSNC 2002, nr 6, poz. 79. Umowę przekazania gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy z 1977 r. jako darowiznę SN potraktował w sprawie zakończonej postanowieniem z 15 czerwca 1999 r., III CKN 269/98, OSN 2000, nr 2, poz. 36.

i okoliczności, obliguje do jej uwzględniania w rozliczeniach spadkowych. Jeżeli chodzi o rozpatrywany przypadek, to trzeba mieć na uwadze, że wyżej wspomniana umowa została zawarta po wejściu w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 1993, Nr 71, poz. 342 ze zm.). W ustawie tej, w przeciwieństwie do wcześniejszych ustaw regulujących rolnicze świadczenia emerytalno-rentowe, nie przewidziano szczególnej umowy, zwanej umową przekazania gospodarstwa rolnego.

Ustawa z 1990 r. stanowi jedynie o zaprzestaniu prowadzenia działalności rolniczej. W myśl definicji zamieszczonej w art. 24 ust. 4 ustawy, zaprzestanie to sytuacja (stan faktyczny), w której rolnik – co do zasady – nie jest właścicielem i posiadaczem gospodarstwa rolnego. Jednakże ustawodawca nie interesuje się już tym, w jaki sposób rolnik wyzbędzie się własności i posiadania gospodarstwa rolnego. W rachubę wchodzi wszelkie typowe i nietypowe umowy zobowiązujące do przeniesienia gospodarstwa rolnego. Jedną z nich jest umowa darowizny. Nie jest nią jednak umowa przekazania gospodarstwa rolnego, ponieważ takiej umowy ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewiduje. Oznacza to, że umowę nieodpłatnego przekazania gospodarstwa rolnego zawartą przez spadkodawczynię i pozwanego 23 marca 1995 r. należy kwalifikować jako umowę darowizny, a w konsekwencji uwzględnić wartość gospodarstwa rolnego przy ustalaniu zachowku.

Wykonanie prawa pierwokupu przez Agencję Nieruchomości Rolnych

Zamiar wystąpienia do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym w trybie art. 390 k.p.c. nie zwalnia sądu drugiej instancji od obowiązku uprzedniego wstępnego rozważenia podniesionych w apelacji zarzutów, w kierunku wykazania, że rozstrzygnięcie przedstawionego przez Sąd drugiej instancji zagadnienia jest konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli sąd pytający tego nie dokona, to Sąd Najwyższy, aby odpowiedzieć na postawione pytanie, musiałby sam rozważyć trafność tego typu zarzutów (tj. mających wstępne znaczenie dla oceny celowości pytania prawnego), co nie mieści się w jego roli określonej w art. 390 k.p.c.

Postanowienie SN z 30 marca 2011 r.,
III CZP 1/11, Lex, nr 795792

Teza wprawdzie dotyczy zagadnienie proceduralnego, ale istota sprawy sprowadzała się do ustalenia nieważności oświadczenia ANR o wykonaniu prawa pierwokupu. Stan faktyczny był następujący: 24 stycznia 2006 r. umową zawartą w formie aktu notarialnego Ryszard N. imieniem własnym oraz żony Danuty N. oraz syndyk masy upadłości spółki z o.o. „M.” rozwiązali warunkową umowę sprzedaży nieruchomości rolnych z 15 grudnia 2005 r., powołując się na błąd powodów co do treści złożonych przez nich w § 5 umowy oświadczeń o niespełnieniu warunków nabycia określonych

w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego nieruchomości rolnych. Jednocześnie strony zawarły przedwstępną umowę sprzedaży tych samych nieruchomości za cenę 1 000 000 zł. W umowie tej strony oświadczyły, że tylko część nieruchomości może być wykorzystana na produkcję wytwórczą w rolnictwie, zgodnie z aktualnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, oraz że zawarcie przyrzeczonej umowy sprzedaży nastąpi najpóźniej do 25 marca 2006 r.

Pozwem z 18 lipca 2008 r. powodowie wnieśli o nakazanie ANR, aby wydała im nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 28,0231 ha położone w oznaczonej gminie oraz o zasądzenie wartości pożytków uzyskanych z nieruchomości przez pozwaną. Prawomocnym wyrokiem sądu okręgowego z 20 stycznia 2009 r. powództwo to zostało oddalone. Jednakże wcześniej postanowieniem z 12 lutego 2007 r. sąd rejonowy zakończył postępowanie upadłościowe spółki z o.o. „M.” i z dniem 1 czerwca 2007 r. prawomocnie wykreślono spółkę z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Sąd podniósł, że powodowie nie wykazali też, jakoby Agencji nie przysługiwało prawo pierwokupu przedmiotowych nieruchomości ze względu na to, że nabycie nastąpiło na powiększenie gospodarstwa rodzinnego powodów w warunkach określonych w art. 3 ust. 7 u.k.u.r., skoro powodowie osobiście nie prowadzili wcześniej gospodarstwa rolnego. Sąd Najwyższy wskazał także, że powództwo jest niezasadnione, albowiem nieruchomość nawet częściowo przeznaczona na cele rolne podlega prawu pierwokupu Agencji unormowanemu w art. 3 ust. 4 u.k.u.r.

Uzgodnienie treści księgi wieczystej nieruchomości nabytej przez gminę

W sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym brak decyzji wojewody wydanej na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700) wyłącza możliwość ustalania przez sąd faktu przejścia z mocy prawa na rzecz gminy własności nieruchomości rolnej na podstawie art. 13 ust. 2 tej ustawy.

Uchwała SN z 8 września 2011 r.,
III CZP 42/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 17

Teza wprawdzie dotyczy nieruchomości rolnej, ale jej wymowa jest o wiele szersza. Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. nieruchomości rolne nieprzekazane do Zasobu ostatecznymi decyzjami, o których mowa w art. 16 ust. 3 ustawy, lub nieprzekazane Agencji ostatecznymi decyzjami, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy, w terminie określonym w ust. 1 (tj. do 30 czerwca 2000 r.), stają się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone. Przejęcie przez Agencję praw i obowiązków wynikających z wykonania prawa własności w stosunku do mienia, o którym mowa

w art. 1 i 2, nastąpi nie później niż do 30 czerwca 2000 r. W myśl art. 13 ust. 4 u.g.n.r.S.P. fakt nabycia własności przez gminę stwierdza właściwy wojewoda. W rozpatrywanej sprawie właściwa gmina żądała uzgodnienia księgi wieczystej, powołując się na fakt nabycia własności nieruchomości z mocy prawa na podstawie art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. Sąd Najwyższy słusznie uznał, że uzgodnienie w ramach postępowania cywilnego o uzgodnienie treści księgi wieczystego, o którym mowa w art. 10 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 124, poz. 1361 ze zm.), nie jest możliwe, skoro kompetencje w tym zakresie została przyznana przez ustawodawcę w art. 13 ust. 4 u.g.n.r.S.P. właściwemu wojewodzie²⁵.

Wpis hipoteki przymusowej na rzecz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Postanowienie SN z 20 maja 2011 r., III CZP 18/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 22

W sprawie zakończonej wyżej wymienionym postanowieniem SN odmówił podjęcia uchwały w celu rozpatrzenia zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z 22 lutego 2011 r., sprowadzającego się do pytania: „Na czyją rzecz powinien nastąpić wpis do księgi wieczystej hipoteki przymusowej, zabezpieczającej wierzytelności (należności) z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników – art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.)?”.

Jednakże w uzasadnieniu SN stwierdził między innymi, że „wierzycielem należności z tytułu nieopłaconych w terminie składek na każdego rodzaju ubezpieczenie społeczne rolników przewidziane w art. 1 ust. 2 u.u.s.r. jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Egzekucję należności z tego tytułu prowadzi się w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji (art. 51 u.u.s.r.), na podstawie decyzji wydanej przez Prezesa Kasy (art. 36 ust. 1, 2 u.u.s.r.), która stanowi też podstawę wpisu hipoteki do księgi wieczystej. Zgodnie z art. 6262 § 5 k.p.c., legitymowany do złożenia wniosku o wpis takiej hipoteki jest wierzyciel, a więc Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego”. Nadto SN dodał, że „Wniosek o wpis na rzecz Skarbu Państwa – Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego hipoteki przymusowej kaucyjnej zabezpieczającej nieopłacone w terminie składki na ubezpieczenie społeczne

²⁵ W uchwale w składzie siedmiu sędziów z 9 października 2007 r., III CZP 46/07, 2008, nr 3, poz. 30, SN uznał, że w sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości jest związany tzw. decyzją komunalizacyjną. Por. także wyrok SN z 28 czerwca 2000 r., IV CKN 71/00, Legalis.

rolników powinien zatem złożyć Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Kasy”. W pełni należy podzielić przytoczone zapatrywania SN.

Ubezpieczenie społeczne rolników

Rolnik (domownik rolnika) nie podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu w okresie pobierania świadczenia o charakterze rentowym z instytucji zagranicznej (art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Wyrok SN z 21 maja 2009 r.,
II UK 371/08, OSNP 2011, nr 1-2, poz. 21

Jak wiadomo, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.) emerytura rolnicza przysługuje ubezpieczonemu rolnikowi, który ukończył 60 lat (w przypadku mężczyzny), podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 120 kwartałów i zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej. W rozpatrywanej sprawie rolnik wykazał jedynie 117 kwartałów podlegania ubezpieczeniu. Natomiast spór sprowadzał się do kwestii, czy można uznać za okresy podlegania temu ubezpieczeniu wskazywanych przez wnioskodawcę okresów podlegania ubezpieczeniu rentowemu robotników i pracowników umysłowych w Niemczech, jak również okresu, w którym ubezpieczony pobierał rentę z tytułu niezdolności do pracy przyznaną przez niemiecki organ rentowy. Sąd Najwyższy zauważył, że w myśl art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy – ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlega z mocy ustawy domownik rolnika, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, z tym że przepisu tego nie stosuje się jednak do osoby, która podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu lub ma ustalone prawo do emerytury lub renty, lub ma ustalone prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych (art. 16 ust. 3 ustawy).

Oznacza to, że osoba, która między innymi ma ustalone prawo do emerytury lub renty, nie podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu do chwili ustania tego prawa. W art. 6 pkt 10c ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wyjaśniono, że ilekroć w ustawie jest mowa o ustalonym prawie do emerytury lub renty, rozumie się przez to pojęcie między innymi świadczenia o charakterze rentowym z instytucji zagranicznej. Dlatego SN stwierdził, że w obowiązującym stanie prawnym nie budzi wątpliwości, iż w okresie pobierania renty wypłacanej przez niemiecki organ ubezpieczeniowy skarżący nie podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników, co wyklucza możliwość zaliczenia tego okresu do wymaganego ustawą okresu do nabycia uprawnień do wcześniejszej emerytury rolniczej.

Zasada bezpośredniego działania nowego prawa wprowadzonego ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 91, poz. 873 ze zm.), w zakresie dotyczącym możliwości objęcia ubezpieczeniem emerytalno-rentowym osoby pobierającej rolniczą rentę okresową w zamian za zaliczenie okresu pobierania takiej renty do okresów ubezpieczenia, doznaje ograniczenia, gdy uniemożliwia ubezpieczonemu spełnienie warunków uprawniających do renty rolniczej w przypadku powstania ponownie całkowitej niezdolności do pracy.

Wyrok SN z 10 listopada 2010 r.,
III UK 5/10, OSNP 2012, nr 3-4, poz. 43

Wnioskodawczyni 31 grudnia 2008 r. wystąpiła z wnioskiem o przyznanie prawa do renty rodzinnej po zmarłym ojcu. W myśl art. 29 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.) renta rodzinna przysługuje członkowi rodziny między innymi wówczas, gdy ubezpieczony w chwili śmierci spełniał warunki do uzyskania emerytury rolniczej lub renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy. Jednakże sąd okręgowy podzielił zapatrywanie organu rentowego, że wnioskodawczyni prawo do renty rodzinnej nie przysługuje.

Sąd podniósł, że ojciec wnioskodawczyni wprawdzie zmarł w okresie podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, jednakże nie spełnił warunku podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez wymagany okres, legitymował się bowiem w ostatnim dziesięcioleciu przed zgonem okresem 18 kwartałów takiego ubezpieczenia wobec wymaganych (w rozpatrywanym przypadku) dwudziestu lat. Istota sprawy sprowadzała się zatem do tego, że art. 20 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w treści obowiązującej do 1 maja 2004 r.²⁶ zezwalał na doliczanie do okresów ubezpieczenia między innymi okresu pobierania renty inwalidzkiej rolniczej jako renty okresowej, jednak nie dłużej niż 2 lata. Obowiązujący w chwili rozpatrywania sprawy art. 20 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników takiej możliwości już nie zawierał.

Sąd Najwyższy, powołując się na liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego²⁷, odwołał się do zasady, że ustawodawca może ingerować w oczekiwania, które

²⁶ Zmieniony ustawą z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 91, poz. 873 ze zm.

²⁷ Por. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992, cz. I, s. 128; wyroki TK: z 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 114; z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73; z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 100; z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 1; z 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 59; z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107; z 6 lutego 2002 r., SK 11/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, poz. 2; z 9 czerwca 2003 r., SK 12/03, OTK-A 2003, nr 6, poz. 51; z 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, OTK ZU 2006, nr 11/A, poz. 170.

nie mają charakteru ekspektatyw, ale pod warunkiem, że nie naruszy to istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, którą jest zagwarantowanie osobom uprawnionym świadczeń odpowiadających minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb. Przyjęcie, że wobec braku przepisów przejściowych w ustawie z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawa ta znajduje bezpośrednie zastosowanie również wobec osób, które pobierały rentę rolniczą okresową w poprzednim stanie prawnym, a stały się ponownie całkowicie niezdolne do pracy już po wejściu w życie nowych przepisów, prowadzić może do takich sytuacji, jak zaistniała w niniejszej sprawie, to znaczy pozbawiać rolnika całkowicie niezdolnego do pracy możliwości spełnienia warunków uprawniających do renty rolniczej. Dlatego też SN uznał, że zmieniony w 2004 r. art. 20 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, mniej korzystny dla wnioskodawczyni, nie może być w pełni stosowany, mimo iż wniosek o przyznanie renty rodzinnej został złożony po zmianie tego przepisu.

3. Wyrok Sądu Najwyższego z 26 stycznia 2011 r., I UK 229/10, OSNP 2012, nr 5-6, poz. 74

Wykonywanie umowy zlecenia przez rolnika prowadzącego dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą i uprawnionego do dalszego korzystania z ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.), powoduje wyłączenie go z ubezpieczenia społecznego rolników, gdy umowa zlecenia nie jest objęta zakresem prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej.

Wyrok SN z 26 stycznia 2011 r.,
I UK 229/10, OSNP 2012, nr 5-6, poz. 74

Rolnik podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu rolników od 1 września 1996 r. Jednocześnie od 4 stycznia 1999 r. prowadził on pozarolniczą działalność gospodarczą w zakresie usług płytkarskich i ogólnobudowlanych, a od 7 lipca 2000 r. do 19 września 2004 r. posiadał wypożyczalnię naczyń kuchennych. W dniu 1 grudnia 2003 r. wnioskodawca zawarł z urzędem gminy umowę zlecenia na okres od 1 grudnia 2004 r. do 31 stycznia 2005 r., w ramach której miał pracować na placu targowym dwa dni w tygodniu, za wynagrodzeniem w oznaczonej wysokości. Urząd gminy zgłosił rolnika do ubezpieczenia społecznego z tytułu powyższej umowy zlecenia. W dniu 25 maja 2009 r. została wydana zaskarżona decyzja o ustaniu rolniczego ubezpieczenia społecznego wnioskodawcy w okresie od 1 stycznia 2004 r. do

19 września 2004 r. Natomiast w związku z zaprzestaniem wykonywania działalności gospodarczej od 20 września 2004 r. wnioskodawca został ponownie objęty ubezpieczeniem społecznym rolników.

Zdaniem SN kluczową kwestią jest rozstrzygnięcie, czy wykonywanie czynności na podstawie umowy zlecenia stanowiło podstawę do wyłączenia z ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie reguł z art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.), czy w sprawie winien mieć zastosowanie art. 5a tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym do 1 maja 2004 r. Przepis ten wprowadził wyjątek od ogólnych zasad, polegający na tym, że rolnik prowadzący jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą i podejmujący czynności na podstawie umowy zlecenia podlegał nadal ubezpieczeniu rolniczemu. Sąd przypomniał swoje wcześniej wyrażone stanowiska. W tej kwestii w judykaturze SN wystąpiły dwa stanowiska, uwidocznione przy rozpatrywaniu spraw zakończonych wyrokiem z 17 lipca 2008 r. (II UK 348/08) oraz z 3 września 2009 r. (III UK 29/09).

W pierwszym z powołanych orzeczeń Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że wykonywanie czynności na podstawie umowy zlecenia nie stanowi podstawy do wyłączenia z ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie art. 5a ust. 1 pkt 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Natomiast w pozostałych orzeczeniach SN zaprezentował pogląd, że rolnik, który wybrał ubezpieczenie społeczne rolników na podstawie art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i w trakcie tego ubezpieczenia podejmuje pracę na podstawie umowy zlecenia (lub agencyjnej), nie może pozostać w ubezpieczeniu rolniczym i podlega wyłączeniu z tego ubezpieczenia na podstawie art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 3 tej ustawy.

W rozpatrywanej sprawie SN zauważył, że *ratio legis* pominięcia umowy zlecenia w art. 5a ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, umożliwiającym pozostanie w ubezpieczeniu rolniczym podejmującym pozarolniczą działalność gospodarczą rolnikom, którzy nie są pracownikami albo osobami pozostającymi w stosunku służbowym i niemającymi ustalonego prawa do emerytury i renty, wynika z możliwości zawierania umów zlecenia w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Jeżeli wykonywane umowy zlecenia mieszczą się w zakresie i przedmiocie prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, to nie stanowią odrębnego tytułu ubezpieczenia społecznego (podobnie: wyrok SN z 11 sierpnia 2009 r., III UK 27/09, Lex, nr 533671).

1. Przywrócenie terminu do złożenia przez rolnika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego o kwocie należnego podatku dochodowego od przychodów z tej działalności za poprzedni rok (art. 5a ust. 7 w związku z ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.) należy do spraw o podleganie ubezpieczeniu w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

2. „Zdarzenie losowe” w rozumieniu art. 5a ust. 7 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oznacza spowodowane zarówno działaniem sił przyrody, jak i działaniem innego człowieka, zdarzenie nieprzewidywalne, niemożliwe do uniknięcia i niezależne od woli osoby wywodzącej z niego skutki prawne.

Wyrok SN z 10 czerwca 2010 r.,
I UK 49/10, OSNP 2011, nr 23-24, poz. 304

W myśl art. 5a ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.) rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata, rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności, jeżeli spełnia jednocześnie warunki określone w tym przepisie. Jednym z warunków podlegania ubezpieczeniu rolniczemu jest, by kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekraczała 2528 zł. W związku z tym art. 5a ust. 4 ustawy nakłada na rolnika obowiązek składania w KRUS do dnia 31 maja każdego roku podatkowego zaświadczenia albo oświadczenia rolnika, że kwota ta nie została przekroczona.

W rozpatrywanej sprawie rolnik złożył zaświadczenie dopiero 26 czerwca 2009 r., niezwłocznie po otrzymaniu zaskarżonej decyzji organu rentowego o ustaniu ubezpieczenia społecznego i nie podał żadnej okoliczności, która usprawiedliwiałaby zaistniałe opóźnienie. Art. 5a ust. 7 ustawy daje podstawę do przywrócenia na wniosek zainteresowanego rolnika lub domownika, jeżeli ten rolnik lub domownik udowodni, że niezachowanie terminu nastąpiło wskutek zdarzeń losowych. W rozważaniach dotyczących pojęcia „zdarzenie losowe” SN odwołał się między innymi do uzasadnienia uchwały SN w składzie siedmiu sędziów z 12 października 1995 r. (III AZP 19/95, OSNP 1996, nr 10, poz. 133). Sąd przyjął wówczas, że zdarzeniami losowymi nazwać można wszystkie takie zdarzenia, które są zależne od losu, nieprzewidywalne, niemożliwe do uniknięcia nawet przy zachowaniu należytej staranności o swoje sprawy. Jednakże SN dodał, że prosta wykładnia językowa prowadzi do wniosku, że rozumienie zwrotu „zdarzenie losowe” nie może być ograniczone do przypadków siły wyższej oraz do klęsk i innych wydarzeń spowodowanych działaniem żywiołów lub sił przyrody. Działania człowieka też mogą być uznane za zdarzenia losowe dla innego człowieka, z tym że dla samego działającego zdarzenie to nie może mieć prawnych skutków zdarzenia losowego.

Dlatego SN rozpatrujący sprawę rozstrzygniętą komentowanym orzeczeniem stwierdził, że zdarzenie losowe jest pojęciem szerszym od siły wyższej i oznacza spowodowane zarówno działaniem sił przyrody, jak i działaniem innego człowieka zdarzenie nieprzewidywalne, niemożliwe do uniknięcia i niezależne od woli osoby

wywodzącej z niego skutki prawne. Mimo takiej wykładni SN przyjął, że niezapoznanie się adresata z kierowanymi do niego informacjami i bierne oczekiwanie na ponowne ponaglenie do złożenia wymaganego dokumentu nie jest okolicznością mieszczącą się w podanym wyżej rozumieniu zdarzenia losowego, jako zdarzenia nieoczekiwanego, niemożliwego do uniknięcia i niezależnego od zainteresowanego, a uzasadniającego przywrócenia uchybionego terminu.

Warunek niepozostawania przez rolnika w stosunku pracy (służbowym) z art. 5a (obecnie art. 5a ust. 1 pkt 3) ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.) nie oznacza, że ubezpieczenia społeczne rolników nie wyłączała inna jego działalność, z którą ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) wiązała obowiązek podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (np. zlecenie – art. 6 ust. 1 pkt 4 tej ustawy).

Wyrok SN z 3 września 2009 r.,
III UK 29/09, OSNP 2011, nr 9-10, poz. 129

Jest to kolejna sprawa, w której istota sporu sprowadzała się do zakresu działania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Prezes KRUS wydał decyzję stwierdzającą ustanie ubezpieczenia społecznego rolników z tej przyczyny, że ubezpieczona zawarła umowę zlecenia, w ramach której jako zleceniobiorczyni prowadziła szkolenie fryzjerskie w swym zakładzie. Sąd okręgowy przyjął, że możliwość pozostawania w ubezpieczeniu społecznym rolników dotyczy tylko rolników prowadzących działalność gospodarczą (art. 5a ustawy), ale zlecenie nie było wykonywane w ramach działalności gospodarczej. W konsekwencji podlegało ono ubezpieczeniu powszechnemu na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. 2009, Nr 205, poz. 1585 ze zm.) i wyłączało ubezpieczenie społeczne rolników.

Sąd apelacyjny, odwołując się do art. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i do art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, przypomniał zasadę, że rolnik zatrudniony na podstawie umowy zlecenia nie ma możliwości wyboru systemu ubezpieczenia tak jak prowadzący działalność gospodarczą i podlega ubezpieczeniom społecznym na podstawie ogólnego systemu ubezpieczeniowego. Sąd Najwyższy podzielił to stanowisko, stwierdzając między innymi, że kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy rolnik z tytułu wykonywania umowy zlecenia podlega ubezpieczeniom społecznym na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Wykonywanie zlecenia stanowi – zdaniem SN – samodzielny podstawę podlegania ubezpieczeniom społecznym (art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Jeżeli zatem powstaje inny tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym w systemie powszechnym – w tym przypadku z racji wykonywania zlecenia – to ma on pierwszeństwo przed ubezpieczeniem społecznym rolników. Sąd Najwyższy przypomniał, że jedyny wyjątek przewidujący pierwszeństwo dla ubezpieczenia społecznego rolników, a ściślej: możliwość pozostania w tym ubezpieczeniu, przewidziany jest dla działalności gospodarczej (art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). Inne tytuły powszechnego ubezpieczenia społecznego wykluczają stosowanie tego rozwiązania.

Przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury nie uwzględnia się lat kalendarzowych, w których ubezpieczony podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników (art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.).

Wyrok SN z 9 lutego 2010 r.,
I UK 274/09, OSNP 2011, nr 15-16, poz. 213

W rozpatrywanej sprawie chodziło o ustalenie wysokości emerytury pracowniczek. Stanowiska sądu okręgowego i apelacyjnego nie były zbieżne. W uzasadnieniu SN szczególnie rozważył wpływ na ustalanie świadczeń emerytalnych podlegania ubezpieczeniu w latach, w których ustalanie podstawy wymiaru składki emerytalnej nie było możliwe. W przypadkach gdy podstawy wymiaru nie da się ustalić zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, również emerytura, przyznana z uwzględnieniem okresów pracy w gospodarstwie rolnym, na podstawie art. 10 ustawy o emeryturach i rentach z FUS obliczana jest wyłącznie na podstawie art. 23 tej ustawy. Wtedy – jak dodaje SN – w istocie okresy pracy w gospodarstwie rolnym pozostają bez wpływu na wysokość świadczenia, ale wynika to z istoty tego przepisu, który z zasady łączy związek między wysokością emerytury a wypracowanym stażem emerytalnym i stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 15 i następných ustawy o emeryturach i rentach z FUS – określających zasady ustalania podstawy wymiaru emerytury.

Decyzja o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników, wydana wskutek błędnej oceny znanych organowi rentowemu faktów, nie może być zmieniona z mocą wsteczną na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.).

Wyrok SN z 23 lutego 2010 r.,
II UK 187/09, OSNP 2011, nr 15-16, poz. 216

W rozpatrywanej sprawie Prezes KRUS wydał decyzję o ustaniu ubezpieczenia społecznego rolników z powodu niespełniania warunku 1 roku pozostawania w ubezpieczeniu rolniczym (art. 5a ustawy z 29 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników tekst jedn.: Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 ze zm.), poza tym w decyzji stwierdzono ustanie podlegania ubezpieczeniu rolniczemu z mocą wsteczną, a w istocie od chwili wydania złożenia wniosku o objęcie tym ubezpieczeniem. W ten sposób organ rentowy potwierdził, że jego wcześniejsza decyzja o podleganiu ubezpieczeniu rentowemu była błędna. Adresatka decyzji wniosła odwołanie, powołując się w nim na fakt, że w chwili składania wniosku do KRUS nie została poinformowana o jakichkolwiek przeszkodach w objęciu jej ubezpieczeniem społecznym rolników.

Sąd Najwyższy uznał, że zasadnicze znaczenie w sprawie ma rozstrzygnięcie o tym, czy organ rentowy był uprawniony do zmiany swojej decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocą wsteczną. W sprawie, jak podniósł SN, nie było sporne, że wnioskodawczyni nie spełniała warunków do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników. Decyzja Prezesa KRUS była więc niewątpliwie błędna. Podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia ma fakt, że organ rentowy dysponował wiedzą na temat przeszkody objęcia ubezpieczeniem rolniczym (prowadzenie działalności gospodarczej). Sąd Najwyższy przypomniał, że problem ponownego ustalenia przez organ rentowy niepodlegania ubezpieczeniu rolniczemu był rozstrzygany w orzecznictwie SN. Z powołanych orzeczeń²⁸ wynika, że wydanie decyzji o ustaniu ubezpieczenia, wywołującej skutki z mocą wsteczną (*ex tunc*), wprawdzie jest możliwe, ale tylko wówczas, gdy doszło do ujawnienia istotnych okoliczności istniejących przed wydaniem wcześniejszej decyzji, które zostały zatajone przez ubezpieczonego.

We wszystkich sprawach rozpatrzonych wyżej powołanymi wyrokami występowała okoliczność zatajenia przez wnioskodawców faktu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Natomiast w rozpatrywanej sprawie KRUS dysponował dostateczną wiedzą o tych okolicznościach. Nie ulega więc wątpliwości, że wydanie pierwszej decyzji nastąpiło wskutek błędu organu rentowego. Ta odmienna okoliczność faktyczna sprawia, że nie mogą być zastosowane powyżej przywołane orzeczenia SN. W związku z tym SN przypomniał inne swoje orzeczenie (tj. wyrok z 11 maja 2005 r., III UK 28/05, OSNP 2005, nr 23, poz. 380). Sąd stwierdził w przypominanym wyroku, że decyzja wydana na skutek błędu organu rentowego ma prawnokształtujący charakter i nie może być zmieniona ze skutkiem wstecznym. Sąd trafnie przyjął, że skutki tej wadliwości nie mogą obciążać osoby zainteresowanej.

Powołując się na art. 83a ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. 2009, Nr 205, poz. 1585 ze zm.), SN stwierdził, że decyzje organu rentowego mogą być oczywiście zmieniane lub uchylane w przypadku spełnienia stosownych przesłanek. Jednakże w rozpatrywanej sprawie przesłanki z art. 83a ust. 1 wymienionej ustawy nie zostały spełnione. Tak więc

²⁸ Wyroki SN: z 11 marca 2008 r., I UK 256/07, OSNP 2009, nr 11-12, poz. 159; z 19 września 2007 r., III UK 39/07, OSNP 2008, nr 21-22, poz. 330 i z 9 czerwca 2008 r., II UK 312/07.

jeżeli organ rentowy nie wznowił postępowania i nie stwierdził nieważności wcześniejszej decyzji, a wydał decyzję o ustaniu stosunku ubezpieczenia społecznego, to należy przyjąć, że mogło to nastąpić najwcześniej w dacie jej wydania. Stanowisko o możliwości wydania takiej decyzji ze skutkiem *ex nunc* jest też prezentowane – jak zauważa SN – w doktrynie (zob. K. Ślęzak, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego*, III AUa 307/04, OSP 2005, nr 10, poz. 122).

1. Przyjęcie pracownika w poczet członków rolniczej spółdzielni produkcyjnej powoduje dorozumiane rozwiązanie dotychczasowego stosunku pracy za porozumieniem stron.

2. Członek rolniczej spółdzielni produkcyjnej nie może pozostawać z tą spółdzielnią w pracowniczym stosunku zatrudnienia.

3. Okres wykonywania pracy w charakterze członka spółdzielni nie może zostać zaliczony do okresu, od którego zależy nabycie prawa do wcześniejszej emerytury z art. 32 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.).

Wyrok SN z 8 grudnia 2009 r.,
I UK 186/09, OSNP 2011, nr 13-14, poz. 189

Przytoczone tezy SN są na tyle wymowne, że w istocie można by pozostawić je bez komentarza. W każdym razie SN uznał, że zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy ma ustalenie skutków nawiązania stosunku członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej dla istnienia stosunku pracy. Sąd przypomniał, że prawa i obowiązki członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych są uregulowane w odmienny sposób niż prawa i obowiązki pracowników. Aktem szczególnym regulującym także wykonywanie przez nich pracy jest ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 188, poz. 1848 ze zm.). W art. 155 § 1 tej ustawy stwierdza się, że zdolny do pracy członek spółdzielni ma prawo i obowiązek pracować w spółdzielni w rozmiarze ustalonym corocznie przez zarząd, stosownie do potrzeb wynikających z planu działalności gospodarczej spółdzielni. Zgodnie z art. 156 § 1 ustawy, oprócz członków, spółdzielnia może zatrudniać także ich domowników. Natomiast zatrudnienie osób niebędących członkami spółdzielni jest regulowane w art. 157 ustawy. Przepis ten stanowi, że spółdzielnia poza członkami i domownikami może zatrudniać stosownie do swoich potrzeb również inne osoby na podstawie umowy o pracę lub na podstawie innego stosunku prawnego, którego przedmiotem jest świadczenie pracy.

W konsekwencji SN stwierdził, iż z tych przepisów wynika, że członkowie spółdzielni produkcyjnej i ich domownicy mogą świadczyć pracę na rzecz spółdzielni wyłącznie w oparciu o stosunek członkostwa; przywołał również inne orzeczenia

potwierdzające zaprezentowany pogląd²⁹. Tym samym okres ten nie mógł zostać – zdaniem SN – zaliczony do stażu emerytalnego, który wymagany jest do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury. Takie stanowisko SN zajął już w wyroku z 25 stycznia 2005 r. (I UK 142/04, OSNP 2005, nr 17, poz. 272).

Opracowanie: ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

TEZY ORZECZEŃ W SPRAWACH ROLNYCH

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych

Stosunki własnościowe w rolnictwie i kształtowanie ustroju rolnego

Paragraf 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. R.P. Nr 10, poz. 51 ze zm.) może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. R.P. Nr 4, poz. 17 ze zm.).

Uchwała 7 sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r.,
I OPS 3/10, ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 23

Prawo własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17), przeszło na Skarb Państwa z mocy prawa z dniem wejścia w życie tego dekretu.

Uchwała SN z 17 lutego 2011 r.,
III CZP 121/10, OSNC 2011, nr 10, poz. 10

²⁹ Wyroki SN: z 5 maja 1999 r., I PKN 677/98, OSNP 2000, nr 14, poz. 537; z 16 listopada 2000 r., I CKN 311/00, Lex, nr 52413; z 18 stycznia 2005 r., II UK 136/04 (niepubl.); postanowienie SN z 9 stycznia 2008 r., III UK 92/07, OSNP 2009, nr 5-6, poz. 80.

Organami właściwymi w postępowaniach nadzorczych w odniesieniu do orzeczeń wydawanych na podstawie dekretu z 1949 r. o przejęciu na własność Państwa niepozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego są organy administracji rządowej.

Postanowienie NSA z 24 lutego 2011 r.,
I OW 181/10, Lex, nr 1070877

W przedmiocie objęcia danej nieruchomości przepisem art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jedn. tekst: Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.) orzeka organ administracyjny na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51).

Uchwała SN z 18 maja 2011 r.,
III CZP 21/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 133

Pojęcie „obiekty leśnego”, użyte w art. 1 ust. 2 pkt c dekretu PKWN z 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Państwa, odnosi się do składników mienia przechodzących na własność Skarbu Państwa wymienionych wcześniej w art. 1 ust. 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt a-b dekretu.

Wyrok SN z 30 czerwca 2011 r.,
III CSK 338/10, Lex, nr 955016

Obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos/mortis causa*

1. Samo rozporządzenie udziałem spadkobiercy w przedmiocie należącym do spadku, zgodnie z art. 1036 k.c., wymaga zgody pozostałych spadkobierców. Inną natomiast kwestią jest zbycie przez jednego ze spadkobierców bez zgody pozostałych spadkobierców przedmiotu wchodzącego w skład spadku. Takie rozporządzenie, zgodnie z art. 1035 w zw. z art. 199 k.c., jest nieważne. Dotyczy to także, w związku z art. 1058 k.c., rozporządzenia przedmiotem wchodzących w skład spadkowego gospodarstwa rolnego. Jeżeli jednak w chwili działu spadku nie może nim być już objęty przedmiot wchodzący w skład spadku, którym samodzielnie rozporządził jeden ze spadkobierców bez zgody pozostałych spadkobierców, rozliczeniu powinna podlegać jego wartość ustalona na chwilę działu spadku i według stanu na dzień otwarcia spadku, tak jakby przedmiot ten nadal wchodził w skład masy podlegającej podziałowi.

wi. Podstawę materialnoprawną takiego żądania stanowią przepisy o czynach niedozwolonych (art. 415 k.c.) w związku z przepisami materialnoprawnymi o współwłasności w częściach ułamkowych i dziale spadku.

2. Jedynie w przypadku zbycia, przez spadkobiercę przedmiotu wchodzącego w skład spadku bez zgody pozostałych spadkobierców, „usprawiedliwionego” określonymi okolicznościami, np. ze względu na jego właściwości, czy nieuchronność wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, przyjąć należy, iż spadkobierca ma obowiązek wydania pozostałym spadkobiercom uzyskanej w zamian korzyści majątkowej, a w razie działu spadku rozliczenia tej korzyści majątkowej.

3. Zasady rozliczenia w dziale spadku wartości zbytego przez jednego ze spadkobierców przedmiotu wchodzącego w skład spadku, według jego wartości z chwili działu spadku, nie zmienia okoliczność, że w chwili zbycia tego przedmiotu, spadkobierca-zbywca legitymował się postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku, według którego – wbrew rzeczywistemu stanowi rzeczy – był jedynym spadkobiercą.

Postanowienie SN z 24 sierpnia 2011 r.,
IV CSK 521/10, Lex, nr 1102544

Sprzedaż działki leśnej stanowiącej własność Skarbu Państwa w celu zniesienia współwłasności ze Skarbem Państwa, jest czynnością cywilnoprawną, dokonywaną w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego pomiędzy podmiotem reprezentującym Skarb Państwa a nabywcą nieruchomości.

Postanowienie NSA z 2 września 2011 r.,
II OW 71/11, Lex, nr 965227

Rejestry i ewidencje

Przepis art. 12 ust. 5 ustawy z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów nie jest przepisem prawa materialnego pozwalającym na przyjęcie, że spółka cywilna została wyposażona w zdolność prawną w sprawie płatności rolnośrodowiskowej. W przepisie tym uregulowano jedynie kwestię nadania numeru identyfikacyjnego, m.in. producentom rolnym działającym w formie spółki cywilnej.

Z przepisu tego wynika nadto, że nr identyfikacyjny nadaje się temu współnikowi, co do którego pozostali współnicy wyrazili pisemną zgodę. Z art. 12 ust. 6 ww. ustawy wynika zaś, że do wniosku o wpis do ewidencji producentów, w przypadku spółki cywilnej, dołącza się pisemną zgodę współników.

Wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2011 r.,
VIII SA/Wa 693/10, Lex, nr 760411

Agencje Rolne

Wszelkie wierzytelności przysługujące Funduszowi Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa na podstawie zawartych z nim umów przeszły na rzecz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, tym bardziej, jeśli wierzytelności te mają źródło w środkach Skarbu Państwa.

Wyrok SN z 12 stycznia 2011 r.,
I CSK 161/10, Lex, nr 738075

Jednostki Certyfikujące certyfikują jedynie produkty rolne, natomiast płatności rolnośrodowiskowe przyznawane są do powierzchni upraw. W związku z powyższym dane, które przekazują Jednostki Certyfikujące do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie mogą stanowić przeciwdowodu do protokołów z kontroli na miejscu, wykonywanej przez inspektorów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Jednostki certyfikujące uprawnione są jedynie do kwalifikowania konkretnych produktów z gospodarstwa rolnego na rynek rolnictwa ekologicznego, nie mają natomiast uprawnień do kwalifikowania konkretnych działek rolnych do przyznawania płatności rolnośrodowiskowych ani do określenia sposobu ustalania tej płatności. Uprawnienie do weryfikowania i kwalifikowania poszczególnych działek jako uprawnionych do płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych należy wyłącznie do kierownika biura powiatowego Agencji.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 12 maja 2011 r.,
I SA/Rz 172/11, Lex, nr 795599

Penalizacją przewidzianą w przepisie art. 297 § 1 k.k. objęte zostały również zachowania polegające na przedstawieniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności istotnych dla uzyskania wsparcia finansowego w postaci płatności bezpośrednich, w tym, w aktualnym stanie prawnym, także wyodrębnionych płatności uzupełniających.

Postanowienie SN z 19 maja 2011 r.,
I KZP 3/11, OSNKW 2011, nr 6, poz. 48

W formularzu raportu znajduje się pole przeznaczone na uwagi producenta rolnego. W tym polu producent może wpisać swoje zastrzeżenia, dotyczące przeprowadzonej kontroli. W sytuacji, gdy nie uczestniczył on w kontroli i raport otrzymał drogą pocztową, wówczas może zgłosić umotywowane zastrzeżenia do Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w terminie 14 dni od dnia doręczenia raportu. Poprzez to zgodnie z zapisami art. 10 k.p.a. organ zapewnia stro-

nie udział w każdym stadium postępowania i możliwość zajęcia stanowiska co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji administracyjnej.

Wyrok WSA w Gdańsku z 28 czerwca 2011 r.,
I SA/Gd 347/11, Lex, nr 844562

Pismo Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa stanowiące informację o negatywnym rozpatrzeniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa nie jest rozstrzygnięciem, na które służy skarga do sądu administracyjnego, gdyż nie mieści się ono w katalogu aktów prawnych wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a., które podlegają kognicji sądu administracyjnego.

Postanowienie NSA z 13 września 2011 r.,
II GSK 1678/11, Lex, nr 965111

Sam fakt, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizuje zadania publiczne, stojąc na straży wydawania środków budżetowych, nie stawia jej w stosunkach umownych na z góry uprzywilejowanej pozycji oraz nie wyklucza możliwości oceny jej zachowania na podstawie art. 5 k.c.

Wyrok SN z 4 listopada 2011 r.,
I CSK 799/10, Lex, nr 1095812

Dzierżawa/najem

Umowa poddzierżawy dotycząca gruntów wchodzących w skład ZWRSP jest właściwym tytułem prawnym do zaliczenia poddzierżawionej powierzchni, w kontekście wymogu minimalnej powierzchni w gospodarstwie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a) rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 200. poz. 1443 ze zm.).

Wyrok NSA z 3 lutego 2011 r.,
II GSK 218/10, Lex, nr 1071098

Nie znajduje uzasadnienia prawnego przekonanie, że dla potrzeb u.s.r., wdzierżawiającym może być każdy, kto ma gospodarstwo rolne, nie zaś wyłącznie emeryt lub rencista rolniczy.

Wyrok WSA w Łodzi z 29 marca 2011 r.,
II SA/Łd 201/11, Lex, nr 957343

Umowa dzierżawy może stanowić podstawę do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jeżeli uprawnia jej stroną do wykonywania robót budowlanych.

Wyrok WSA w Warszawie z 1 czerwca 2011 r.,
VII SA/Wa 204/11, Lex, nr 996646

1. Przy ocenie tego, czy dzierżawca jest uprawniony do naruszenia substancji przedmiotu dzierżawy, zasadnicze znaczenie ma treść umowy przy uwzględnieniu również czasu trwania stosunku obligacyjnego. Brak zgody ze strony wydierżawiającego na rozbiórkę budynku na gruncie nie może być też skutecznie usprawiedliwiany nieuregulowaniem w umowie dzierżawy kwestii wynagrodzenia za zniszczenie dotychczasowego mienia. Sugestia ewentualnej nieracjonalności wydierżawiającego w tym zakresie nie da się bowiem pogodzić z odpłatnym charakterem umowy dzierżawy.

2. Należy wyraźnie ograniczyć szkodę w postaci utraconego zysku, od sytuacji, w której dochodzi jedynie do utraty samej szansy uzyskania określonej korzyści majątkowej. O wystąpieniu szkody w postaci *lucrum cessans* decyduje wysoki, graniczący z pewnością stopień prawdopodobieństwa uzyskania określonych korzyści, gdyby nie wystąpiło zdarzenie uznane za przyczynę szkody.

Wyrok SN z 21 czerwca 2011 r.,
I CSK 598/10, Lex, nr 863906

Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

1. Artykuł 17b ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, określający wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 72 u.g.n., który określa wysokość stawek procentowych opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

2. Nie ma podstawy do wykorzystania art. 92 ust. 2 u.g.n. (w związku z art. 224 u.g.n.) do wykładni art. 17b ust. 1 pkt 2 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

3. Z umiejscowienia art. 92 ustępu 2 u.g.n. w rozdziale ustawy dotyczącym podziału nieruchomości, jako kolejnego ustępu przepisu określającego zakres przedmiotowy tego rozdziału wynika, że przepis ten, zawierający definicję wykorzystywania nieruchomości na cele rolne i leśne, ma zastosowanie jedynie do podziału nieruchomości.

4. Wykładnia językowa art. 17b ust. 1 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, uwzględniająca różnicę w sformułowaniu tego przepisu w porównaniu z art. 72 ust. 3 u.g.n., 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. 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 realizacji.

Wyrok SN z 12 stycznia 2011 r.,
I CSK 98/10, Lex, nr 724986

Bez przeprowadzenia przewidzianej w art. 17b ust. 2a z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i art. 78-81 u.g.n. procedury aktualizacyjnej użytkownika wieczystego nie może wiązać wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wówczas, gdy *ex lege* zmianie uległa stawka procentowa tej opłaty w okresie trwania prawa użytkowania wieczystego. O takim związaniu nie przesądza treść art. 238 k.c., który stwierdza jedynie obowiązek zapłaty rocznej w ramach istniejącego stosunku prawnorzeczowego i umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Wyrok SN z 28 stycznia 2011 r.,
I CSK 130/10, Lex, nr 848101

W sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym brak decyzji wojewody wydanej na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700) wyłącza możliwość ustalania przez sąd faktu przejścia z mocy prawa na rzecz gminy własności nieruchomości rolnej na podstawie art. 13 ust. 2 tej ustawy.

Uchwała SN z 8 sierpnia 2011 r.,
III CZP 42/11, „Biuletyn SN” 2011, nr 9, poz. 6

Roszczenie o zapłatę opłaty rocznej ustalonej z tytułu użytkowania wieczystego w związku z ustawową zmianą stawki procentowej za dany rok staje się wymagalne po ustawowym terminie, to jest po dniu 31 marca, jeżeli użytkownik wieczysty otrzymał zawiadomienie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego (art. 2a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.).

Wyrok SN z 11 sierpnia 2011 r.,
I CSK 607/10, OSNC 2012, nr 3, poz. 36

W sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym brak decyzji wojewody wydanej na

podstawie art. 13 ust. 4 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700) wyłącza możliwość ustalania przez sąd faktu przejścia z mocy prawa na rzecz gminy własności nieruchomości rolnej na podstawie art. 13 ust. 2 tej ustawy.

Uchwała SN z 8 września 2011 r.,
III CZP 42/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 17

Scalanie i wymiana gruntów

Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest właściwe do stwierdzenia nieważności własnej decyzji wydanej w drugiej instancji w postępowaniu scaleniowym lub wymiennym.

Postanowienie NSA z 18 marca 2011 r.,
II OW 102/10, Lex, nr 1080390

Objęcie postępowaniem scaleniowym gruntów, które tym postępowaniem, zgodnie z prawem, niewątpliwie nie powinny być objęte, stanowi rażące naruszenie przepisów określających przedmiotowy zakres regulacji właściwej ustawy scaleniowej. Naruszenie to istnieje obiektywnie i nie pozostaje w związku z faktem potwierdzania przez uczestników scalenia stanu posiadania gruntów.

Wyrok NSA z 12 kwietnia 2011 r.,
II OSK 627/10, Lex, nr 1081812

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawach dotyczących scalania i wymiany gruntów odpowiada Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, działającemu 18 stycznia 1985 r. Na tej podstawie należy uznać, że organem właściwym do stwierdzenia nieważności wydanej przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w dniu 18 stycznia 1985 r. decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Postanowienie NSA z 11 sierpnia 2011 r.,
II OW 5/11, Lex, nr 1069083

Ubezpieczenia społeczne rolników

W odniesieniu do należności przysługujących Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego organem egzekucyjnym jest – na zasadach ogólnych naczelnik właściwego urzędu skarbowego, a nie KRUS.

Postanowienie NSA z 26 stycznia 2011 r.,
II GSK 104/10, Lex, nr 952777

Art. 21 ust. 5 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników uzależnia przyznanie prawa do renty rolniczej od wymogu istnienia całkowitej, a nie czasowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym.

Wyrok SN z 27 stycznia 2011 r.,
I UK 207/10, Lex, nr 786371

Wpis do księgi wieczystej hipoteki przymusowej zabezpieczającej należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników (art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jedn. tekst: Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm. w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jedn. tekst: Dz. U. z 2008 r. Nr 5, poz. 291 ze zm.) następuje na rzecz Skarbu Państwa – Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Postanowienie SN z 20 maja 2011 r.,
III CZP 18/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 22

W rozumieniu art. 7 pkt 1 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników prowadzenie działalności rolniczej oznacza prowadzenie na własny rachunek posiadacza gospodarstwa rolnego zawodowej, związanej z tym gospodarstwem, stałej i osobistej działalności, mającej charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem. Prowadzenie tak rozumianej działalności może polegać na samym zarządzaniu gospodarstwem.

Wyrok SN z 13 lipca 2011 r.,
I UK 33/11, Lex, nr 1043981

Zawarte w art. 118 ust. 2a ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników określenie, że zstępny osoby uprawnionej, który po śmierci tej osoby faktycznie włada, w zakresie odpowiadającym jej uprawnieniom, daną nieruchomością, należy interpretować z uwzględnieniem znaczenia tego określenia w przepisach kodeksu cywilnego regulujących instytucję posiadania (art. 336 k.c.) oraz pośrednio z uwzględnieniem regulacji dotyczącej użytkownika jako ograniczonego prawa rzeczowego, natomiast nie można nadawać tym określeniom innego, odrębnego, autonomicznego znaczenia. W szczególności słowa „faktyczne władanie” nie mogą być co do zasady zawsze utożsamiane z wymogiem osobistej, bezpośredniej, ciągłej pracy zstępnego osoby uprawnionej na przedmiotowej nieruchomości.

Wyrok NSA z 14 lipca 2011 r.,
II OSK 1096/10, Lex, nr 1083527

Przepis art. 6 ustawy z 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku

rolnym przyznaje roszczenie każdemu właścicielowi budynków, bez względu na to, kiedy i jak je nabył, o ile budynki te znajdują się na działce, wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu. Niespełnienie przesłanki istnienia na działce gruntu budynków skutkuje wydaniem decyzji odmawiającej nieodpłatnego przyznania własności działki pod budynkami.

Wyrok WSA w Szczecinie z 11 sierpnia 2011 r.,
II SA/Sz 530/11, Lex, nr 905775

Sam fakt posiadania i prowadzenia gospodarstwa rolnego nie wyklucza rolnika z prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o ile posiadane przez niego gospodarstwo, rodzaj upraw, pozwalająby mu na podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a pracy takiej nie podejmuje (bądź z niej rezygnuje) z powodu konieczności opieki nad osobą niepełnosprawną, względem której ciąży na niej obowiązek alimentacyjny.

Wyrok WSA w Kielcach z 8 września 2011 r.,
II SA/Ke 465/11, Lex, nr 899076

Płatności bezpośrednie

1. Wniosek o przyznanie płatności w związku z przeniesieniem posiadania gospodarstwa nie wszczyna nowego postępowania administracyjnego i nie zastępuje pierwotnego wniosku o płatność.

2. Materialnoprawna konstrukcja przeniesienia prawa do dopłat na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru wywiera w sferze przepisów procesowych ten skutek, że stroną postępowania, a następnie adresatem decyzji administracyjnej staje się przejmujący. Wniosek jest procesowym instrumentem dokonania zmiany podmiotowej po stronie adresata pomocy (jest odstępstwem od zasady, że uprawnienie ma charakter osobisty).

3. W sytuacji, o jakiej mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z 2003 r., przekazujący, który złożył wniosek o przyznanie płatności, nie może stać się beneficjentem pomocy. Z chwilą przeniesienia posiadania gospodarstwa rolnego traci on legitymację do uzyskania płatności.

Wyrok NSA z 11 marca 2011 r.,
II GSK 341/10, Lex, nr 992362

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru stanowi podstawę do żądania przez nowego posiadacza gospodarstwa rolnego przyznania mu stosownych dopłat. Analiza treści tego przepisu nie uzasadnia jednak twierdzenia, iż nowy posiadacz zyskuje

przymiot strony w postępowaniu prowadzonym z wniosku innego producenta rolnego o przyznanie płatności do tych samych działek. W szczególności z przepisu tego nie wynika, aby nowy posiadacz mógł domagać się pozbawienia dotychczasowego posiadacza prawa do dopłat. Każdy z nich: posiadacz poprzedni – na podstawie art. 3 ust. 1 – i posiadacz nowy – na podstawie art. 4 ust. 1 tej ustawy – ma swój interes prawny do domagania się przyznania dopłat. Rolą organów jest ustalenie, w odrębnych postępowaniach, któremu wnioskodawcy należy przyznać dopłaty, a w stosunku do którego wydać decyzję odmawiającą przyznania żądanych dopłat.

Wyrok NSA z 19 maja 2011 r.,
II GSK 530/10, Lex, nr 1081573

Wnioskodawcą o przyznanie płatności bezpośredniej i płatności uzupełniającej (OB) nie może być spółka cywilna. Nie posiada ona bowiem osobowości prawnej. Przepisy szczególne nie przyznają jej zaś w tych sprawach podmiotowości (zdolności) prawnej w rozumieniu art. 29 k.p.a. Skoro wnioskodawcą w sprawie o płatności może być jednak grupa osób fizycznych lub prawnych (wspólników spółki cywilnej), a jeden z nich złożył wniosek o przyznanie płatności, to bez wezwania tej osoby do złożenia wyjaśnień w sprawie sprecyzowania, kto jest wnioskodawcą, brak jest podstaw do umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego.

Wyrok WSA w Warszawie z 7 września 2011 r.,
VIII SA/Wa 336/11, Lex, nr 899098

Nie można przyjąć, że otrzymanie przez następcę, w roku przekazania gospodarstwa, „płatności zwierzęcej” na warunkach i w wysokości należnej zbywcy jednocześnie pozbawia tego zbywcę przymiotu rolnika uzyskującego „płatność zwierzęcą” na podstawie rozporządzenia z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniająca oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania tej płatności (Dz. U. Nr 46, poz. 309), a jego następcę uprawnienia do korzystania z sytuacji prawnej zbywcy w następnych latach. Uznać natomiast należy, że otrzymanie płatności przez nabywcę w roku przekazania gospodarstwa rolnego na skutek wniosku złożonego przez zbywcę i w wysokości należnej zbywcy stanowi wypełnienie warunku z § 10 ust. 1 i ust. 3 rozporządzenia z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniająca oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. Nr 40, poz. 326) uzyskania płatności przez zbywcę.

Wyrok NSA z 3 października 2011 r.,
II GSK 896/10, Lex, nr 965131

Aby mówić o utrzymywaniu gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, wypas zwierząt w okresie wegetacyjnym traw – w rozumieniu § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządze-

nia z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej (Dz. U. Nr 65, poz. 600) – powinien być prowadzony na całej powierzchni gruntów rolnych objętej wnioskiem o przyznanie płatności, a nie tylko na niewielkiej jej części.

Wyrok NSA z 6 października 2011 r.,
II GSK 918/10, Lex, nr 1070263

Przesłankami umożliwiającymi przyznanie rolnikowi płatności zwierzęcej są: posiadanie przez rolnika określonego gatunku zwierząt w okresie referencyjnym i fakt umieszczenia tych zwierząt we właściwym rejestrze. Istotnym jest przy tym rzeczywisty stan posiadania. Posiadaczem jest zaś ten, kto faktycznie sprawuje w okresie referencyjnym władztwo nad zwierzętami.

Wyrok NSA z 11 października 2011 r.,
II GSK 968/10, Lex, nr 1070268

Jako że ustawa z 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru nie definiuje bliżej posiadania, stosuje się pomocniczo przepisy k.c. Jednakże znamionem jest fakt, iż to posiadanie uprawniające do uzyskania płatności musi zawierać w sobie kilka szczególnych cech. Musi to być faktyczne posiadanie i rolnicze użytkowanie gruntów utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej i ściśle związanych z produkcją rolną, której przeciwieństwu wspieraniu płatności mają służyć.

Wyrok NSA z 18 października 2011 r.,
II GSK 1034/10, Lex, nr 1070194

1. Wymóg przekazania wszystkich użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa, określony w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 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.) odnosi się tylko do tych nieruchomości, które stanowią odrębną własność rolnika i jego małżonka bądź są przedmiotem ich współwłasności.

2. Warunkiem uzyskania renty strukturalnej jest całkowite zaprzestanie komercyjnej działalności rolniczej i w związku z tym wyzbycie się posiadanych gruntów. Rolnik i jego małżonek zobowiązani są zatem także do wyzbycia się w dowolny sposób także tych gruntów rolnych, które są przedmiotem ich posiadania we współwłasności z „innymi osobami” i to bez względu na to, czy grunty te zadeklarowali we wniosku o rentę.

Wyrok WSA w Olsztynie z 15 grudnia 2011 r.,
I SA/OI 635/11, Lex, nr 1101480

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z 2003 r. o płatnościach bezpośrednich nie „pozbawia prawa do dopłaty”, lecz przenosi to prawo na rzecz innego podmiotu i w aspekcie proceduralnym ma ten skutek, że stroną postępowania wszczętego wnioskiem poprzednika, a następnie adresatem decyzji, staje się przejmujący. Prawo do wystąpienia o przyznanie płatności stanowi w tym wypadku wyjątek od sztywnej reguły obowiązku przestrzegania przez kraje członkowskie wiążącego określenia terminu składania wniosków oraz przyznawania pomocy tylko temu producentowi rolnemu, który wystąpił na dany rok o taką pomoc.

Wyrok NSA z 11 stycznia 2011 r.,
II GSK 11/10, Lex, nr 746071

1. Ustawodawca w przypadku płatności obszarowej nie dokonał rozróżnienia na posiadanie samoistne i zależne, co oznacza, że płatność przysługuje niezależnie od wskazanych postaci posiadania.

2. Wystąpienie o przyznanie płatności obszarowej jest okolicznością faktyczną, która nie ma decydującego wpływu na ocenę, czy i w jakiej formie osoba ubiegająca się o płatność wykonuje władztwo nad gruntami rolnymi.

3. Moc wiążąca decyzji ostatecznej o przyznaniu płatności bezpośredniej oznacza, że podmiot wymieniony w decyzji jest posiadaczem samoistnym lub zależnym względnie współposiadaczem działek rolnych, do których przyznano płatności.

Wyrok NSA z 11 stycznia 2011 r.,
II GSK 12/10, Lex, nr 746077

Przepisy art. 7 ust. 1 ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego określają przesłanki dla ubiegania się zainteresowanego beneficjenta o omawianą płatność, które musi on spełnić na dzień złożenia wniosku, nie zaś na dzień podjęcia decyzji w tym przedmiocie, na co przecież beneficjent nie ma jakiegokolwiek wpływu.

Wyrok NSA z 16 lutego 2011 r.,
II GSK 208/10, Lex, nr 1071091

Możliwość przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego jest uzależniona od posiadania działek rolnych i prowadzenia na nich działalności rolniczej. Konieczną przesłanką przyznania płatności jest „posiadanie” gruntów rolnych, a więc faktyczne władanie nimi. Nie chodzi tu o legitymowanie się prawem własności do tych działek, lecz o ich rzeczywiste użytkowanie. Uprawnionym do otrzymania płatności jest zatem ten, kto faktycznie użytkuje rolniczo działki.

Wyrok WSA w Gdańsku z 26 stycznia 2011 r.,
I SA/Gd 1116/10, Lex, nr 952125

Nieuprawnione jest przyjęcie założenia, że rozporządzenie z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie rodzajów roślin objętych uzupełniającą płatnością oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. Nr 44, poz. 265 ze zm.) zawiera lukę prawną, bowiem pomija całkowicie zagadnienie prawa do płatności zwierzęcej przez producenta, który przejął gospodarstwo rolne po okresie referencyjnym.

Wyrok NSA z 28 stycznia 2011 r.,
II GSK 108/10, Lex, nr 952782

Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich

Wstrzymanie płatności dla gospodarstwa niskotowarowego w czwartym i piątym roku jej wypłaty, o czym stanowi § 9 ust. 1 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 286, poz. 2870), to bez wątpienia skutek w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego kształtującego prawa i obowiązki jednostki. Skutek ten następuje – zgodnie z brzmieniem § 9 ust. 1 – jeżeli producent rolny nie dotrzymał warunków określonych wyłącznie w § 8 ust. 1 tegoż rozporządzenia. Z tego punktu widzenia termin 6 miesięcy zastrzeżony na realizację przedsięwzięcia zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego, liczony od dnia wypłaty płatności w trzecim roku realizacji planu jest bez wątpienia terminem materialnoprawnym.

Wyrok WSA w Łodzi z 13 stycznia 2011 r.,
II SA/Łd 1121/10, Lex, nr 755725

Ani art. 7 ustawy z 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, ani przepisy § 15-17 rozporządzenia z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 174 poz. 1809) nie nakładają na organ obowiązku zawiadomienia producenta rolnego o planowanej kontroli.

Wyrok NSA z 10 lutego 2011 r.,
II GSK 191/10, Lex, nr 1071080

1. Nie można podzielić poglądu, iż określenie „tego gospodarstwa”, użyte w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 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.), dotyczy przekazania jednego gospodarstwa rolnego, nie obejmuje natomiast wszystkich odrębnych gospodarstw rolnych posiadanych przez rolnika”.

2. W dacie wydania decyzji o przyznaniu renty strukturalnej wnioskodawca i jego małżonek nie mogą posiadać użytków rolnych o powierzchni przekraczającej 0,5 ha.

Wyrok NSA z 28 stycznia 2011 r.,
II GSK 111/10, Lex, nr 952787

Minister właściwy do spraw rozwoju wsi był upoważniony jedynie do określenia szczegółowych warunków (trybu składania wniosków) i wymagań, jakim powinny odpowiadać wnioski. Nie mógł zatem regulować w sposób odmienny od przewidzianego w ustawie z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich oraz w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny, zasad przyznawania pomocy, w tym określać podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie pomocy.

Wyrok NSA z 1 lutego 2011 r.,
II GSK 136/10, Lex, nr 965106

Zobowiązanie rolnośrodowiskowe, które nie powstało, w sposób prawem przewidziany, u poprzednika producenta rolnego, nie może stanowić przedmiotu skutecznego przejęcia przez następcę tegoż producenta. Dla przeniesienia zobowiązania konieczne jest bowiem jego uprzednie powstanie.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 3 lutego 2011 r.,
I SA/Rz 807/10, Lex, nr 750258

Termin 6-miesięczny do zrealizowania przedsięwzięcia zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego na podstawie § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2005 r., Nr 286, poz. 2870 ze zm.), jest terminem materialnym, natomiast określony w § 8 ust. 2 tego rozporządzenia 7-dniowy termin do złożenia oświadczenia o zrealizowaniu przedsięwzięć zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego jest terminem procesowym, w związku z czym mają zastosowanie przepisy art. 58 i 59 k.p.a.

Wyrok WSA w Białymstoku z 18 maja 2011 r.,
I SA/Bk 142/11, Lex, nr 990411

Przepis § 9 pkt 1 rozporządzenia z dnia 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 uzasadnienia utrzymania własności większego areалу gruntów rolnych, albowiem naruszałoby to postanowienia § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia.

Wyrok NSA z 25 maja 2011 r.,
II GSK 540/10, Lex, nr 1081577

Przepisy § 4 pkt 5, § 6 ust. 1 pkt 1 i § 19 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia z dnia 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 zostały ustanowione z naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i nie godzą w konstytucyjną zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia wyrażoną w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP.

Wyrok NSA z 1 września 2011 r.,
II GSK 823/10, Lex, nr 1068880

Żona dotychczasowego wnioskodawcy ubiegającego się o przyznanie płatności z tytułu wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania z chwilą złożenia odpisu aktu zgonu może wstąpić do toczącego się postępowania na miejsce wnioskodawcy.

Wyrok NSA z 14 września 2011 r.,
II GSK 860/10, Lex, nr 1068886

Przesłanką warunkującą uzyskanie środków unijnych jest posiadanie (użytkowanie rolnicze) danego gruntu rolnego, a nie status właściciela (legitymowanie się prawem własności) gruntów zadeklarowanych do płatności. Posiadanie jest przy tym stanem faktycznym, a nie prawnym. Wnioskodawca winien zatem skutecznie udowodnić nie prawo własności do danej nieruchomości (gruntów rolnych), a fakt władania nią i jej rolniczego użytkowania.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 września 2011 r.,
II SA/Go 418/11, Lex, nr 966358

Kontrole, o których mowa w przepisie art. 30 ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich muszą być przeprowadzane przez osoby do tego fachowo przygotowane – tj. posiadające nie tylko odpowiedni sprzęt, ale również

niezbędną wiedzę. Nie wymagają zawiadomienia, ani udziału w nich producenta, natomiast sporządzone z tej kontroli raporty muszą być doręczone.

Wyrok NSA z 12 października 2011 r.,
II GSK 1019/10, Lex, nr 1070189

Opodatkowanie rolnictwa

Żądanie wydania zaświadczenia o wysokości przeciętnego dziennego zarobku uzyskiwanego z pracy na własnym gospodarstwie rolnym, nie może zostać uwzględnione. Organ podatkowy posiada jedynie informację o przeciętnym rocznym dochodzie w gospodarstwie rolnym z 1 ha przeliczeniowego, która wynika z corocznego obwieszczenia Prezesa GUS, natomiast nie prowadzi ewidencji, rejestrów czy innych zbiorów, w których znajdowałyby się informacje o dziennym zarobku rolnika.

Wyrok NSA z 24 lutego 2011 r.,
I OSK 601/10, Lex, nr 1070861

Art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. a) jak i lit. b) u.p.o.l. stanowią, że zwolnieniu podlegają jedynie budynki służące działalności leśnej lub rybackiej, bądź wyłącznie działalności rolniczej. „Służące” oznacza „faktycznie wykorzystywane”. Zwolnienie dotyczy zatem tylko tych budynków bądź ich części, które są wykorzystywane przy aktywnym, rzeczywistym prowadzeniu działalności leśnej, rybackiej lub rolniczej (w tym przypadku przy spełnieniu dodatkowego warunku, jakim jest wchodzenie w skład gospodarstwa rolnego), a nie tylko przystosowane do prowadzenia takiej działalności.

Wyrok WSA w Gdańsku z 2 czerwca 2011 r.,
I SA/Gd 247/11, Lex, nr 846195

1. Definicja gospodarstwa rolnego w u.p.r. ma jedynie charakter formalny, związany wyłącznie z powierzchnią gruntów i ich zaklasyfikowaniem w stosownej ewidencji gruntów i budynków. Nie ma znaczenia natomiast faktyczne prowadzenie gospodarstwa rolnego w ujęciu funkcjonalnym, rozumianym jako prowadzenie na tych gruntach działalności rolniczej, uzyskiwanie z tego tytułu dochodów, posiadanie stosownych środków produkcji to umożliwiających, czy też w przeciwieństwie do definicji tego pojęcia zawartej w art. 553 k.c., traktowanie gospodarstwa rolnego jako zorganizowanej całości gospodarczej.

2. Dla zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych istotna jest data dokonania transakcji skoro ustawa akcentuje moment dokonania czynności będącej przedmiotem opodatkowania.

Wyrok WSA w Poznaniu z 2 czerwca 2011 r.,
III SA/Po 619/10, Lex, nr 1027400

Dla istnienia zwolnienia z art. 21 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.f. nie może mieć decydującego znaczenia figurowanie nieruchomości w ewidencji w momencie nabycia, jak i sprzedaży, jako gruntu rolnego lub leśnego. Liczy się faktyczne jego przeznaczenie.

Wyrok WSA w Białymstoku z 31 sierpnia 2011 r.,
I SA/Bk 184/11, Lex, nr 1027474

Posługiwanie się na gruncie u.p.d.o.f. pojęciem działalności rolniczej powinno każdorazowo służyć klasyfikowaniu przychodów, które nie podlegają przepisom ustawy, bo taki był cel statuowania tej definicji.

Wyrok WSA w Gdańsku z 6 września 2011 r.,
I SA/Gd 672/11, Lex, nr 898929

1. Błędne jest stanowisko, według którego pojęcie „cele rolnicze”, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f. (*argumentum a contrario*), należy interpretować z pomocą definicji działalności rolniczej, o której mowa w art. 2 ust. 2 u.p.d.o.f.

2. Wydzierżawienie gruntów na cele rolnicze oznacza używanie gruntu w sposób związany z rolnictwem, na potrzeby uprawy i hodowli roślin oraz chowu i hodowli zwierząt gospodarskich, przy czym owe potrzeby nie mogą być utożsamiane tylko z zajęciem gruntów pod uprawę, ale także ze zorganizowaniem infrastruktury koniecznej dla tej uprawy czy też chowu i hodowli zwierząt. Zakres pojęcia „cele rolnicze” jest więc szerszy aniżeli pojęcia „działalności rolniczej” zdefiniowanej w u.p.d.o.f.

3. Skoro dzierżawca na wydzierżawionym gruncie zorganizował bazę logistyczną służącą prowadzonej przezeń uprawie roślin, to zasadne jest twierdzenie, iż skarżący wydzierżawił część gospodarstwa rolnego na cele rolnicze.

Wyrok WSA w Gdańsku z 6 września 2011 r.,
I SA/Gd 673/11, Lex, nr 898930

Ochrona gruntów rolnych i leśnych

W przypadku opłaty rocznej z tytułu wyłączenia z produkcji gruntu leśnego, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, brak jest niezbędnych elementów pozwalających uznać, że jest to świadczenie o charakterze publicznoprawnym.

Wyrok NSA z 21 stycznia 2011 r.,
II OSK 94/10, Lex, nr 953097

Decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do

kwestii przesłanek, jakimi powinien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu leśnego i rolnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, że właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Wyrok WSA w Olsztynie z 31 marca 2011 r.,
II SA/OI 109/11, „Wspólnota” 2011, nr 17/45

Przepis art. 12a ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie może być interpretowany rozszerzająco, stanowi on bowiem *lex specialis* w stosunku do art. 12 tej ustawy. Jako *lex specialis* art. 12a musi być interpretowany ściśle ze swoim brzmieniem. Oznacza to, iż obowiązek uiszczenia należności pieniężnych nie dotyczy wyłącznie gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe (budynki jedno- i wielorodzinne), a nie na cele budownictwa letniskowego.

Wyrok NSA z 18 maja 2011 r.,
II OSK 655/10, Lex, nr 992619

Sztuczne oddziaływania prowadzące do degradacji gruntów mogą być przesłanką dokonania zmian w klasyfikacji gruntów jedynie w sytuacji, gdy nie powstały one wyłącznie wskutek zaniedbań właściciela działki lub osoby trzeciej i są to zdarzenia nieodwracalne – w przeciwnym razie przepisy dotyczące zmian w gleboznawczej klasyfikacji gruntów pozostawałyby w oczywistej sprzeczności z zadaniami nałożonymi na właściciela.

Wyrok WSA w Warszawie z 15 czerwca 2011 r.,
IV SA/Wa 688/11, Lex, nr 951572

Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych ochrona gruntów leśnych polega na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze. Zatem postanowienia uchwały dopuszczające intensywną zabudowę mieszkaniową w terenach leśnych stanowi istotne naruszenie art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a tym samym zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wyrok NSA z 6 października 2011 r.,
II OSK 1458/11, Lex, nr 1070339

Inne

Za „rolnika” uprawnionego do otrzymania pomocy można uznać będących osobami fizycznymi lub prawnymi wspólników spółki cywilnej prowadzących na podstawie wężła obligacyjnego wynikającego z zawieszanej przez nich umowy spółki działalność rolniczą w ich gospodarstwie na terenie Wspólnoty.

Wyrok WSA w Warszawie z 12 stycznia 2011 r.,
VIII SA/Wa 758/10, Lex, nr 760449

1. Nawet jeżeli wnioskodawca dobrowolnie przystąpił do realizacji zobowiązania rolnośrodowiskowego nie znaczy, że nabył – z mocy ustawy – prawo do płatności.

2. Określenie aktem prawa miejscowego stanu prawnego obszarów – przez uznanie ich za obszar szczególnie narażony na zanieczyszczenie związkami azotu – nie może być traktowane jako regulacja praw i obowiązków jednostki.

Wyrok NSA z 25 stycznia 2011 r.,
II GSK 79/10, Lex, nr 952862

Wykonywanie umowy zlecenia przez rolnika prowadzącego dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą i uprawnionego do dalszego korzystania z ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jedn. tekst: Dz. U. z 2008 r. nr 50, poz. 291 ze zm.), powoduje wyłączenie go z ubezpieczenia społecznego rolników, gdy umowa zlecenia nie jest objęta zakresem prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej.

Wyrok SN z 26 stycznia 2011 r.,
I UK 229/10, OSNP 2012, nr 5-6, poz. 74

Pomoc finansowa w formie płatności ONW udzielona może być tylko tym podmiotom, które są faktycznymi użytkownikami gruntów rolnych, tzn. rolnikom, którzy rolniczo użytkują posiadane działki rolne (niezależnie od ustalenia tytułu prawnego wnioskodawcy), a nadto stosują zwykłą dobrą praktykę rolniczą. Faktyczne władztwo nad rzeczą w przypadku gruntu rolnego oznacza, że istnieje swoboda co do podejmowania istotnych decyzji np. co, gdzie i kiedy zasiać, komu i kiedy zlecić prace polowe czy też w miarę możliwości wykonać je samodzielnie, kiedy zbierać plony oraz komu, gdzie je sprzedawać lub wykorzystać w inny sposób, jak również swobodę decyzji co do występowania o konkretne dotacje ze środków unijnych. Sama możliwość władania gruntami rolnymi na podstawie prawa własności nie jest wystarczająca, liczy się bowiem efektywne (rzeczywiste) w sensie gospodarczym korzystanie z gruntów, czyli faktyczne ich użytkowanie. Innymi słowy płatność przysługuje za rolnicze użytkowanie działek rolnych, nie zaś za prawo własności tych działek.

Wyrok WSA w Gdańsku z 26 stycznia 2011 r.,
I SA/Gd 1117/10, Lex, nr 952126

Ustalenie, że radny prowadzi gospodarstwo rolne z wykorzystaniem gruntów należących do gminy, w której uzyskał mandat i działalności tej nie zaprzestał w ustawowym terminie, prowadzi do wniosku, że zachodzą przesłanki określone w art. 24f ust.1 u.s.g., a w konsekwencji wojewoda ma podstawy do zastosowania art. 98a u.s.g. w związku z art. 190 ust.1 pkt 2a Ordynacji wyborczej.

Wyrok NSA z 27 stycznia 2011 r.,
II OSK 2298/10, Lex, nr 953044

Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie znajduje zastosowania do zabudowy zagrodowej, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie. Wówczas prowadzenie inwestycji budowlanych związanych z gospodarstwem nie wymaga sąsiedztwa zabudowanej działki ani dostosowania do istniejącej zabudowy.

Wyrok WSA w Lublinie z 3 lutego 2011 r.,
II SA/Lu 705/10, Lex, nr 993442

Udziałowcom wspólnoty gruntowej nie przysługują w ogóle uprawnienia wynikające z przepisów k.c. o współwłasności w takim zakresie, w jakim byłoby to sprzeczne z zasadami wynikającymi z przepisów ustawy z 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

Wyrok NSA z 4 lutego 2011 r.,
I OSK 504/10, Lex, nr 1070840

Skoro art. 216 u.g.n. nie wymienia ustawy z 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność państwa za zaległe należności jako tej, do której zastosowanie mogą mieć przepisy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, to oznacza to, że nieruchomość przejęta na podstawie ustawy z 1962 r. nie podlega zwrotowi w trybie administracyjnym na przepisów u.g.n.

Wyrok NSA w Warszawie z 10 lutego 2011 r.,
I OSK 537/10, Lex, nr 990261

Dla ustalenia, czy doszło do wypadku ubezpieczeniowego (suszy) wedle wykładni art. 3 ust. 2 pkt 10 i ust. 4, 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150 poz. 1249 ze zm.) miarodajne są jedynie dane Instytutu Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach, a prowadzenie na tę okoliczność dowodów z opinii biegłych jest niedopuszczalne.

Wyrok SA w Gdańsku z 26 lipca 2011 r.,
I ACa 691/11, POSAG 2011, nr 3, poz. 39-57

Opracowanie: DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z kursu „Global Food Law and Quality” Viterbo, 12-25 lutego 2012 r.

W dniach 12-25 lutego 2012 r. w Viterbo (Włochy) odbył się intensywny kurs prawa żywnościowego „Global Food Law and Quality”. Kurs został zorganizowany przez Uniwersytet Tuscia w ramach projektu Komisji Europejskiej IP ERASMUS, a jego koordynatorem był prof. Ferdinando Albissini, ceniony adwokat i agrarysta, zajmujący się od wielu lat problematyką prawa żywnościowego.

Kurs zaadresowany był do studentów studiów magisterskich i doktoranckich z Polski, Hiszpanii i Włoch. Reprezentanci ponad siedmiu uniwersytetów (studenci Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetu Warszawskiego, Akademii Leona Koźmińskiego, Universidad de Jaén, Università degli Studi della Tuscia, Università degli Studi di Macerata) uczestniczyli w całodniowych warsztatach i wykładach prowadzonych głównie przez włoskich profesorów.

Polskim akcentem był wykład na temat prawa żywnościowego w Polsce prof. Małgorzaty Korzyckiej-Iwanow z Uniwersytetu Warszawskiego. Aktywnie uczestniczyli też hiszpańscy profesorowie – Luis Javier Gutierrez Jerez, Angel Martinez Gutierrez oraz Lopez Benitez z Uniwersytetu w Jaén w Andaluzji, którzy w ramach cyklu wykładów zaprezentowali szczegółową charakterystykę prawa żywnościowego w Hiszpanii z uwzględnieniem takich kwestii, jak regulacja prawna produkcji oliwy z oliwek, wielofunkcyjność rolnictwa czy ochrona konsumenta w prawie żywnościowym. Studenci mieli możliwość wysłuchania wykładu wyróżniającego się spośród innych swym praktycznym wymiarem; prof. Riccardo Massantini, ekspert w dziedzinie technologii żywności, w niezwykle barwny sposób omówił aspekty jakości żywności w całym cyklu ich produkcji i dostaw. Nie zabrakło także analiz ekonomicznych oraz prawnoinstytucjonalnych Unii Europejskiej (za szczególnie ciekawe należy uznać referaty profesorów Eduarda Chitiego i Maria Savina na temat instytucji i procedur

w prawie Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Traktatu z Lizbony i komitologii).

W ramach warsztatów praktycznych w dziedzinie jakości wina została zorganizowana wycieczka do siedziby konsorcjum Chianti Classico oraz winnicy produkującej wino Chianti, położonej na malowniczych wzgórzach Toskanii.

Uczestnicy mieli także okazję zaprezentować własne projekty grupowe dotyczące wybranych zagadnień prawa żywnościowego (np. kryzysu na rynkach europejskich wywołanego sprawą „hiszpańskiego ogórka” w 2011 r., odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez środki spożywcze czy relacji między jakością żywności a zdrowiem człowieka). Szkolenie zakończył test końcowy i wręczenie certyfikatów.

Podręcznikiem stanowiącym podstawę literatury uzupełniającej kurs była najnowsza monografia *European Food Law* pod redakcją Luigiego Costato i Ferdinando Albissiniego. W przyszłym roku planowana jest druga edycja kursu, w której udział będzie mogła wziąć kolejna grupa studentów i profesorów.

KAMILA BŁĄŻEJSKA



Uczestnicy kursu podczas wycieczki do winnicy Chianti Classico, 19 lutego 2012 r., Toskania, Włochy

V. BIBLIOGRAFIA

POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNOROLNA ZA 2011 R.

I. Książki

- BUDZINOWSKI R., red., „Przeгляд Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
BUDZINOWSKI R., red., „Przeгляд Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
CZECHOWSKI P., red., *Prawo rolne*, Warszawa 2011.
LEŚKIEWICZ K., *System jakości produktów rolnictwa ekologicznego. Aspekty prawne*, Poznań 2011.
PRUTIS S., red., „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
PUŚLECKI D., *Spoleczne ubezpieczenia wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Warszawa-Poznań 2011.

II. Artykuły i studia

- ALBISINNI F., *Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
AKMANOV S. S., *Prawo rolne w rosyjskim systemie prawnym: stanowienie, rozwój i tendencje*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
BARTKOWSKA B., NAWROCKI T., *Agencja Nieruchomości Rolnych jako powiernik Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
BIELUK J., *Zasady zwolnienia gospodarstw rolnych z podatku od spadków i darowizn*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
BIELUK J., ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Kwoty mleczne jako przedmiot obrotu – wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
BIELUK J., ŁOBOS-KOTOWSKA D., rozdział XXIV: *Płatności bezpośrednie*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
BIELUK J., rozdział XXVI: *Obciążenia podatkowe rolnictwa*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.

- BLAJER P., *Gospodarstwo rolne jako przedmiot zapisu windykacyjnego – wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
- BLAJER P., *Umowa o spadek jako narzędzie zmian generacyjnych w rolnictwie – na przykładzie włoskiej instytucji patto di famiglia*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2011, z. 2.
- BŁAŻEJEWSKA K., *Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- BŁAŻEJEWSKA K., *Wsparcie produkcji bioenergii na obszarach wiejskich UE w świetle propozycji legislacyjnych dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., *Agricultural Law*, w: *Handbook of Polish Law*, pod red. W. Dajczaka, A. J. Szwarcza, P. Wilińskiego, Warszawa-Bielsko-Biała 2011.
- BUDZINOWSKI R., *Futuro di diritto agrario – alcune riflessioni*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2011, nr 3.
- BUDZINOWSKI R., *Insegnamento di diritto agrario in Polonia*, „Rivista di Diritto Agrario” 2011, nr 4.
- BUDZINOWSKI R., *Profesor Andrzej Stelmachowski jako agrarysta*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
- BUDZINOWSKI R., *Umowa z następcą*, w: *System prawa prywatnego*, t. 8: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Panowicz-Lipska, wyd. 2, Warszawa 2011.
- BUDZINOWSKI R., rozdział I: *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego: § 1. Prawo rolne, jego przedmiot i definicja, § 2. Prawo rolne i inne dziedziny prawa*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- BUDZINOWSKI R., rozdział V: *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- BUDZINOWSKI R., rozdział IX: *Formy prawne zmiany generacji inter vivos w rolnictwie*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- BUDZINOWSKI R., SUCHOŃ A., BŁAŻEJEWSKA K., *Rozwój legislacji rolnej w ostatnich latach*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- CZECHOWSKI P., *Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
- CZECHOWSKI P., rozdział III: *Prawne instrumenty polityki rolnej: § 1. Ingerencja państwa w stosunki agrarne, § 2. Interwencjonizm kształtujący czynniki produkcji w rolnictwie, § 3 pkt 2. Interwencjonizm Unii Europejskiej, § 3 pkt 3. Interwencjonizm kolektywizacyjny*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- CZECHOWSKI P., rozdział VI: *Administracja rolna: § 1 pkt 3. Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na struktury polskiej administracji rolnej*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *Ochrona środowiska w świetle założeń Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, w: *Administracja publiczna – człowiek*

- a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, pod red. M. Górskiego, J. Bucińskiej, M. Niedziółki, R. Steca, D. Strus, Warszawa 2011.
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., rozdział XXII: *Europejskie rynki rolne*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- CZECHOWSKI P., MOŹDŻEŃ-MARCINKOWSKI M., rozdział VI: *Administracja rolna: § 1. Pojęcie, cechy i funkcje publicznej administracji rolnej*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- CZECHOWSKI P., KORZYCKA-IWANOW M., NIEWIADOMSKI A., rozdział I: *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego: § 3. Ewolucja ustawodawstwa prawnorolnego*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- D'ADDEZIO M., *Bezpieczeństwo i koordynacja wymogów żywnościowych z wymogami energetycznymi: nowe problemy prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- GAŁA P., *Zarząd powierniczy w ochronie dóbr intelektualnych w rolnictwie*, w: *Prawnicze dylematy interpretacyjne*, pod red. J. Gumińskiej, Z. Tobora, Toruń 2011.
- JEŻYŃSKA B., *Administrowanie mechanizmami wspólnej polityki rolnej przez organizacje producentów rolnych*, w: *Teoria instytucji prawa administracyjnego*, pod red. J. Naczyńska, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Stacja Polska, Paryż 2011.
- JEŻYŃSKA B., *Organizacja rolniczej działalności wytwórczej w postaci klastra*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
- JEŻYŃSKA B., *Skutki uznania zasad finansowania świadczeń zdrowotnych rolników za niezgodne z Konstytucją. Rozważania na tle wyroku TK (K 58/07)*, „Teki Komisji Prawniczej PAN w Lublinie” 2011, nr 4.
- JEŻYŃSKA B., rozdział III: *Prawne instrumenty polityki rolnej, § 4. Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- JEŻYŃSKA B., LITOS P., *Powszechny charakter szczepienia przeciwko wściekliźnie jako forma ochrony weterynaryjnej zwierząt*, „Życie Weterynaryjne” 2011, nr 86.
- JURCEWICZ A., rozdział IV: *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- JURCEWICZ A., POPARDOWSKI P., *Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
- KAPAŁA A., *Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- KORZYCKA-IWANOW M., *Język prawa w informacji dla konsumenta na przykładzie produktów żywnościowych i tzw. produktów z pogranicza (borderline)*, w: *Prawo, język, media*, pod red. A. Mróz, A. Niewiadomskiego, M. Pawelec, Warszawa 2011.

- KORZYCKA-IWANOW M., *Kontraktacja*, w: *System prawa prywatnego*, t. 7: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, pod red. J. Rajskiego, Warszawa 2011.
- KORZYCKA-IWANOW M., *Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 9, 2011.
- KORZYCKA-IWANOW M., *Regulacje prawne zastosowań biotechnologii w łańcuchu żywnościowym*, w: *Prawo w dobie globalizacji*, pod red. T. Giaro, Warszawa 2011.
- KORZYCKA-IWANOW M., rozdział XX: *Własność intelektualna w zakresie rolnictwa*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- KORZYCKA-IWANOW M., rozdział XXI: *Własność intelektualna w zakresie żywności*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- KORZYCKA-IWANOW M., GAŁA P., *Ochrona prawna odmian roślin*, w: *System prawa prywatnego*, t. 14A: *Prawo własności przemysłowej*, pod red. R. Skubisza, Warszawa 2011.
- KORZYCKA-IWANOW M., PRUTIS S., rozdział I: *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego: § 4. Własność rolnicza*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- KORZYCKA-IWANOW M., WOJCIECHOWSKI P., rozdział XXVII: *Prawo żywnościowe*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- KREMER E., *Droit légal de préemption agricole dans la législation polonaise*, „*Jahrbuch des Agrarrechts*” 10, 2011.
- KREMER E., *Obrót nieruchomościami z udziałem małżonków*, „*Studia Iuridica Agraria*” 9, 2011.
- KREMER E., rozdział X: *Dziedziczenie gospodarstw rolnych: § 9. Dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne lub wkład gruntowy w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, § 10. Odpowiedzialność spadkobiercy za długi związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- KREMER E., rozdział XIX: *Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- KRÓL M. A., *Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody*, „*Studia Iuridica Agraria*” 9, 2011.
- KUROWSKA T., rozdział XIII: *Planowanie przestrzenne*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- LEŚKIEWICZ K., *Zakaz wprowadzania w błąd konsumenta w prezentacji suplementów diety (aspekty prawne)*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2011, nr 1.
- LICHOROWICZ A., rozdział VIII: *Obrót nieruchomościami rolnymi: § 5. Ustawowe prawo odkupu przysługujące Agencji Nieruchomości Rolnych*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- LICHOROWICZ A., BLAJER P., rozdział XI: *Dzierżawa gruntów rolnych*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.

- LIPIŃSKA I., *Identyfikacja i prawne instrumenty zapobiegania ryzyka w transporcie produktów rolno-spożywczych* (cz. 1), „Logistyka” 2011, nr 6.
- LIPIŃSKA I., *Ochrona nazw pochodzenia oraz oznaczeń geograficznych wyrobów winiarskich w Polsce – zagadnienia prawne i ekonomiczne*, „Roczniki Naukowe Seria” 2011, nr 2.
- LIPIŃSKA I., *Prawne aspekty transportu zwierząt w Polsce i UE* (cz. 1), „Logistyka” 2011, nr 6.
- LIPIŃSKA I., *Prawne i ekonomiczne aspekty ochrony nazw pochodzenia oraz oznaczeń geograficznych wina, materiały konferencyjne*, V Międzynarodowa Konferencja Winiarska, Kalsk, 23 marca 2011 r.
- LIPIŃSKA I., *Z prawnej problematyki wspólnot gruntowych*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
- LIPIŃSKA I., LIPIŃSKI M., ROMANIUK W., *The Utilization of Intellectual Property in Agriculture – The Case of Right to the Plant Variety*, „Улучшение эксплуатационных показателей сельскохозяйственной эргетики Сборник научных трудов Выпуск” 12, Киров 2011.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Problematyka wykładni wybranych pojęć na podstawie ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, w: *Prawnicze dylematy interpretacyjne*, pod red. J. Glumińskiej-Pawlic, Z. Tabora, Toruń 2011.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Płatności bezpośrednie a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 10.
- MARCINIUK K., *Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
- MARCINIUK K., rozdział III: *Prawne instrumenty polityki rolnej, § 3 pkt 1. Interwencjonizm amerykański*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- MARCINIUK K., rozdział VIII: *Obrót nieruchomościami rolnymi: § 2. Pojęcie obrotu nieruchomościami rolnymi, § 3. Przeniesienie własności nieruchomości rolnej, § 4. Reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- MICHAŁOWSKI R., *Zasady przetargowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
- MOZDZEŃ-MARCINKOWSKI M., *Prolegomena do badań nad decentralizacją administracji publicznej w sektorze rolnym na przykładzie procesu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
- MOZDZEŃ-MARCINKOWSKI M., rozdział VI: *Administracja rolna: § 2 pkt 1. Rządowa administracja rolna, §2 pkt 2.1. Agencja Nieruchomości Rolnych, § 4. Samorządowa administracja rolna, § 5. Prawne formy koordynacji działań w ramach administracji rolnej*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.

- NIEWIADOMSKI A., *Reprivatization of Agricultural Properties in Poland and Germany after 1989*, „Studia Iuridica” 2011, nr 53.
- OTAWSKI P., *Environmental Law*, w: *Handbook of Polish Law*, pod red. W. Dajczaka, A. J. Szwarca, P. Wilińskiego, Warszawa-Bielsko-Biała 2011.
- OTAWSKI P., *Krajobraz – ochrona prawna, stan obecny, perspektywy*, w: *Ochrona krajobrazu przyrodniczego i kulturowego a rozwój cywilizacyjny – twórczość, dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze bogactwem Polski*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” nr 3, kwiecień 2011 r., Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- OTAWSKI P., *Organization of Environmental Protection Services in Poland*, w: *European Environmental Law in the EU Member States: An Overview of Implementation Effectiveness*, pod red. M. Rudnickiego, I. Wereśniak-Masri, A. Kozińskiej, Warsaw 2011.
- PRUTIS S., rozdział XII: *Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- PRUTIS S., rozdział XVI: *Formy organizacyjno-prawne współdziałania producentów rolnych*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- PUŚLECKI D., *Funkcje społecznego ubezpieczenia wypadkowego rolników a zakres ochrony osób pracujących w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- PUŚLECKI D., *Kwestia ochrony osób bliskich rolnikowi od wypadków przy pracy w świetle rozwiązań ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, w: *Prawo wobec dyskryminacji w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym*, Poznań 2011.
- PUŚLECKI D., *Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej – uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- PUŚLECKI D., *Zasilek chorobowy z ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 39.
- PUŚLECKI D., *Z rozważań nad pojęciem wynalazku biotechnologicznego*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2011, z. 2.
- PUŚLECKI Z. W., *Nowe zjawiska we wzajemnych zależnościach między WTO, Unią Europejską i Polską w polityce rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- RAKOCZY B., *Aksjologiczne podstawy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
- RAKOCZY B., rozdział XIV: *Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- SKRZYPCZYŃSKA J., *Międzynarodowe aspekty reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- STANIEWSKA A., *Funkcje zasady wzajemnej zgodności we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- STAŃKO M., *Uprawnienia i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych jako wydzierżawiającego nieruchomości rolne Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.

- STAŃKO M., rozdział VII: *Obrót nieruchomościami rolnymi, § 8. Rejestry publiczne w obrocie nieruchomościami rolnymi (ewidencja gruntów i księgi wieczyste)*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- STEFAŃSKA K., *Sytuacja prawna młodych rolników w procesie zmian generacji w rolnictwie*, „*Studia Iuridica Agraria*” 9, 2011.
- STEFAŃSKA K., rozdział VIII: *Obrót nieruchomościami rolnymi: § 1. Pojęcie nieruchomości rolnej (gruntu rolnego), § 6. Zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- STOKSIK J., *Instrumenty kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli instrumentów finansowych*, „*Studia Iuridica Agraria*” 9, 2011.
- SUCHOŃ A., *Dzierżawa jako prawna forma zagospodarowania państwowych gruntów rolnych w Wielkopolsce*, w: *Rolnictwo Wielkopolski w dwudziestolecie 1990-2010*, pod red. J. Babiak, Środa Wlkp.-Poznań 2011.
- SUCHOŃ A., *Pomoc de minimis w rolnictwie*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2011, nr 1.
- SUCHOŃ A., *Prawna ochrona własności intelektualnej w rolnictwie*, „*Roczniki Naukowe SERiA*” 2011, z. 2.
- SUCHOŃ A., *Prawne formy władania gruntami przez spółdzielnie funkcjonujące w rolnictwie i na terenach wiejskich*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2011, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Prawne instrumenty śledzenia przemieszania się żywności w ramach łańcucha dostaw*, „*Logistyka*” 2011, nr 3.
- SUCHOŃ A., *Principles of Payment of Agricultures Tax and Real Property Tax by Agricultural Co-operatives*, w: *Academic Areas of Scientific Knowledge*, Poznań 2011.
- SUCHOŃ A., *Spółdzielnie rolnicze po akcesji Polski do Unii Europejskiej; wybrane zagadnienia prawne*, „*Problemy Rolnictwa Światowego*” 2011, nr 4.
- SUCHOŃ A., *Wybrane prawne zasady transportu roślin*, „*Logistyka*” 2011, nr 3.
- SUCHOŃ A., *Z prawnej problematyki gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, „*Studia Iuridica Agraria*” 9, 2011.
- SZYMAŃSKA M., *Znaczenie własności rolniczej w kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 9, 2011.
- SZYMECKA-WESOŁOWSKA A., *Regulacja oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych w Stanach Zjednoczonych*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2011, nr 2.
- TOMKIEWICZ E., *Legitymizacja organizacji rolników w UE i ich wpływ na regulacje unijnego prawa rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 9, 2011.
- TOMKIEWICZ E., rozdział XVII: *Prawne formy zrzeszania się rolników i ich rola w reprezentowaniu interesów zawodowych*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- TRUSZKIEWICZ Z., *Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Immobilien des Staatsschatzes in Polen – Rechtsstatus der Agentur für Agrarimmobilien*, „*Jahrbuch des Agrarrechts*” 10, 2011.

- TRUSZKIEWICZ Z., rozdział VII: *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- TRUSZKIEWICZ Z., rozdział VIII: *Obrót nieruchomościami rolnymi: § 7. Obrót nieruchomościami rolnymi z udziałem cudzoziemców*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- TRUSZKIEWICZ Z., rozdział X: *Dziedziczenie gospodarstw rolnych: § 1. Modele dziedziczenia gospodarstw rolnych, § 2. Pojęcie spadkowego gospodarstwa rolnego, § 3. Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych, § 4. Dziedziczenie gospodarstwa rolnego przez osoby prawne, § 5. Zapis gospodarstwa rolnego i roszczenie z tytułu zachowku ze spadku rolnego, § 6. Dziedziczenie spadku rolnego przez obywatela państwa obcego i zapis gospodarstwa rolnego na jego rzecz, § 7. Szczególne przepisy proceduralne, § 8. Roszczenie o zwrot gospodarstwa rolnego odziedziczonego przez Skarb Państwa*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- VELILLA P., *Wspólna Polityka Rolna i Światowa Organizacja Handlu: między Rundą dauhąską a Organem Rozwiązywania Sporów*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- WAŚNIEWSKI R., *Legal Status and Tasks of Agricultural Property Agency*, w: B. Sittek, J. J. Szczerbowski, A. Bauknecht, G. Dammacco, *Human Rights, Spiritual Values and Global Economy*, Ecko House Publishing, Sandy, UT, 2011.
- WIERZBOWSKI B., rozdział XXVIII: *Ubezpieczenia społeczne rolników*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- WOJCIECHOWSKI P., *Czy opłaty półkowe są legalne*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2011, nr 10.
- WOJCIECHOWSKI P., *Nowe rozporządzenie może okazać się rewolucyjne – rozmowa*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2011, nr 10.
- WOJCIECHOWSKI P., *O skutecznej reklamacji*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2011, nr 11.
- WOJCIECHOWSKI P., *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny żywnościowy pierwotny i przetworzony. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011.
- WOJCIECHOWSKI P., *System definicji jakościowych stosowanych fakultatywnie*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2011, nr 4.
- WOJCIECHOWSKI P., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, z. 1.
- WOJCIECHOWSKI P., rozdział VI: *Administracja rolna: § 2 pkt 2.2. Agencja Rynku Rolnego, § 2 pkt 2.3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, § 2 pkt 3. Wyspecjalizowane inspekcje rolne*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- WOJCIECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., rozdział XXV: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.

- ZBORALSKA M., *Swobodny przepływ żywności w postaci suplementów diety w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- ZIELIŃSKI A., *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- ZIELIŃSKI A., rozdział XV: *Scalanie i wymiana gruntów*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- ZDZIENNICKI B., rozdział II: *Źródła prawa rolnego*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
- ZDZIENNICKI B., rozdział XXIII: *Kontraktacja*, w: *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.

III. Przegląd orzecznictwa

- BŁAŻEJEWSKA K., *Wyrok TSUE z 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-503/10, Evroetil AD przeciwko Direktorowi na Agencija „Mitnicy”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- JEŻYŃSKA B., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2010 r., K 58/07*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- KREMER E., *Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- TRUSZKIEWICZ Z., *Glosa do wyroku SN z 21.01.2010 r., I CSK 239/09*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 6.
- TRUSZKIEWICZ Z., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.

IV. Przegląd piśmiennictwa

- BŁAŻEJEWSKA K., opr., „*Revue de Droit Rural*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- BŁAŻEJEWSKA K., opr., „*Revue de Droit Rural*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- LEŚKIEWICZ K., opr., „*Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., opr., „*Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- LEŚKIEWICZ K., opr., „*Rivista di Diritto Agrario*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., opr., „*Rivista di Diritto Agrario*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., opr., *Polska bibliografia prawnorolna za 2010 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.

- MARCINKOWSKI M., opr., „Agrar- und Umweltrecht”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- MARCINKOWSKI M., opr., „Agrar- und Umweltrecht”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- STANIEWSKA A., opr., „Revista de Derecho Agrario y Alimentario”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- ZIELIŃSKI A., rec.: A. Jurcewicz, E. Tomkiewicz, P. Popardowski, M. Bocheński, J. Zięba, *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, pod red. A. Jurcewicz, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- ZIELIŃSKI A., rec.: D. Puślecki, *Spoleczne ubezpieczenia wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Warszawa-Poznań 2011, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.

V. Varia

- BŁAŻEJEWSKA K., *XXVI Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego, Bukareszt, 21-24 września 2011 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- MARCINKOWSKI M., *Konferencja Wspólna Polityka Rolna przed nowymi wyzwaniami (Die gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen)*, Getynga, 3-4 listopada 2011 r., „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.

Opracowanie: DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA,
MAREK STAŃKO